

# REFLEXION

P · O · L · I · T · I · C · A



REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(e) 2590-8669 <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 21 N°42 AGOSTO DE 2019 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



Aceptada en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadadas, Científicas y Tecnológicas Colombianas

# REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

## Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 21 N° 42 - agosto de 2019. Bucaramanga – Colombia.

## ESTHER PARRA RAMÍREZ

Editora

## MÓNICA LISETH CHIA CIFUENTES

Asistente Editorial

## COMITÉ EDITORIAL

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA – U. Complutense de Madrid, España.

JOSÉ RICARDO PUYANA – U. Externado de Colombia.

FELIPE DE ALBA – U. Autónoma Metropolitana, México.

JUAN CARLOS ACEROS – U. Industrial de Santander, Colombia.

## COMITÉ CIENTÍFICO

ADRIAN ALBALA - University of Brasilia.

MARISELA MONTENEGRO– U. Autónoma de Barcelona, España.

MARÍA MERCEDES GARCÍA MONTERO – U. de Salamanca, España.

MARIA ESTHER DEL CAMPO GARCIA – U. Complutense de Madrid, España.

RAÚL NIÑO BERNAL – Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

DORIS LAMUS CANAVATE – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

EDUARDO CARRILLO – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS – U. de Chile, Chile.

CARLOS EDUARDO MALDONADO – U. del Rosario

JOSE ANTONIO RIVAS LEONE – U. de los Andes, Venezuela.

## RAFAEL ARDILA DUARTE

Presidente Junta Directiva UNAB

## JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

## EULALIA GARCÍA BELTRÁN

Vicerrectora Académica

## GILBERTO RAMÍREZ VALBUENA

Vicerrector Administrativo

## JORGE EDUARDO LAMO GÓMEZ

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

## MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

## EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

## CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

## EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Publicaciones UNAB

## DISTRIBUCIÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista, no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.



SUSCRIPCIONES Y CANJE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

Página web: [www.unab.edu.co/reflexionpolitica](http://www.unab.edu.co/reflexionpolitica)

E-mail: [reflepol@unab.edu.co](mailto:reflepol@unab.edu.co)

# REFLEXION

P · O · L · I · T · I · C · A

Año 21 N° 42. Bucaramanga, Colombia, agosto de 2019  
ISSN (en línea) 2590-8669

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA**

- Se encuentra indexada en el Índice Bibliográfico Nacional Publindex, IBN Publindex del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e innovación, CT+I (COLCIENCIAS) - Categoría B.
- Indizada en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.
- Registrada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc).
- Base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

**Portal web:** <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index>

**Correo electrónico:** [reflepol@unab.edu.co](mailto:reflepol@unab.edu.co)

**Dirección:** Avenida 42 N° 48 - 11 Edificio Biblioteca 5° piso.

**Teléfonos:** (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.  
Bucaramanga, Colombia.

**6 PRESENTACIÓN**

Esther Parra Ramírez

**DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTO**

**9 En búsqueda de visibilización: experiencias y necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP en el escenario de construcción de paz.**

Angie Lorena Ruiz Herrera (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

Omar Huertas Díaz (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

**30 Noción de víctima y conflicto armado en Colombia: hermenéutica, ciudadanía y equidad de género.**

Ledis Bohórquez Farfán (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

Priscyll Anctil Avoine (Université du Québec à Montréal, Canadá)

Yuber Hernando Rojas Ariza (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

**44 Indicadores para la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas.**

Jakeline Vargas Parra (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Johana Reyes Jaimes (Universidad Manuela Beltrán, Colombia)

Monica Chía Cifuentes (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

**80 Objeciones a la paz colombiana: derecho y realidad en 2019.**

Diana Patricia Arias Henao (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

**94 El desplazamiento forzado interno en la región del Catatumbo: vulneración masiva de derechos.**

Ana María Carrascal Vergel (Universidad Francisco de Paula Santander, Colombia)

**DEMOCRACIA**

**109 El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos.**

Javier Duque Daza (Universidad del Valle, Colombia)

**129 Los imaginarios de la centroderecha argentina. Entre el primer mundo y la autoayuda.**

Gastón Souroujon (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

**145 Los estudios sobre la protesta social: el caso argentino.**

Diego Fernando Palacio Hoyos (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

- 163** **Modelo de empoderamiento socioeconómico con enfoque de género: La experiencia de Corambiente con mujeres rurales en Santander.**  
Ángela María Díaz Pérez (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)  
Andrea Carolina Silva Niño (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)
- 177** **Nuevos actores en la política local: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá (1988-2015).**  
Juan Carlos Escobar Escobar (Universidad de Antioquia, Colombia)
- 189** **Efectos de los planes decenales de cultura en el fomento y proyección de las comunidades municipales. El caso de Piedecuesta (Colombia).**  
Luis Rubén Pérez Pinzón (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

## RESEÑAS

- 201** **La destrucción de una república.**  
William Cifuentes (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)
- 204** **Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino.**  
Miguel Ángel Barrera Rojas (Universidad de Quintana Roo campus Chetumal, México)

## OBRA GRÁFICA

- 208** **Eduardo Esparza**  
Maestro

Presentamos la edición No. 42 de la revista Reflexión Política con la publicación de artículos derivados de investigación y/o de reflexión en aspectos centrales del debate académico de la ciencia política, particularmente en Derechos Humanos y Conflicto, Democracia y Políticas Públicas.

En la sección *Derechos Humanos y Conflicto*, se presentan cinco artículos, el primero denominado “*En búsqueda de visibilización: experiencias y necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP en el escenario de construcción de paz*” escrito por Omar Huertas Díaz y Angie Lorena Ruiz; indaga acerca de las experiencias, aprendizajes y retos de las mujeres excombatientes de la guerrilla de las FARC-EP en el marco de la reincorporación a la vida civil que han emprendido estas mujeres derivada de la firma del Acuerdo Final entre esa guerrilla y el Gobierno Colombiano.

Ledis Bohórquez Farfán, Priscyll Anctil Avoine y Yuber Hernando Rojas en “*Noción de víctima y conflicto armado en Colombia: hermenéutica, ciudadanía y equidad de género*”, analizan los límites del concepto de víctima implícitos en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Pretenden mostrar que la noción de víctima profundiza las relaciones de poder y recrea ciertos tipos de violencias resultantes del conflicto armado colombiano.

En “*Indicadores para la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas*”, las autoras Jakeline Vargas Parra, Mónica Chia Cifuentes y Johanna Reyes Jaimes, refieren escalas de evaluación, clasificación y el análisis de 396 indicadores identificados a partir de una revisión de las propuestas de medición a nivel global, regional, nacional y subnacional. Lo anterior con el fin de aportar al diseño de estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación de la respuesta gubernamental al problema de la trata de personas.

La profesora Diana Patricia Arias Henao en su artículo “*Objeciones a la paz colombiana: derecho y realidad en 2019*”, analiza el proceso de aprobación de la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz desde la finalización del Acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC. Para tal fin, se propone responder si la decisión de objetar la ley en mención pone en riesgo la construcción de la paz en el país sudamericano.

En el artículo “*El desplazamiento forzado interno en la región del Catatumbo: vulneración masiva de derechos*”. Ana María Carrascal, a través de la indagación a diferentes actores claves en esta conflictiva región de Colombia, muestra los derechos que le son vulnerados a las víctimas y la respuesta institucional frente a los mismos.

En la sección *Democracia*, se presentan tres artículos. El primero de ellos denominado “*El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos*” del profesor Javier Duque Daza, describe la forma como se diseñó e implementó en Colombia, el régimen de coalición durante el periodo conocido como El Frente Nacional (1958-1974) mostrando la transición de una dictadura a la democracia a través de un pacto de élites.



Gastón Souroujon es el autor de *“Los imaginarios de la centroderecha argentina. Entre el primer mundo y la autoayuda”*, allí, a través de la lectura de los discursos de los presidentes Menem y Macri, busca desentrañar las características estructurales del imaginario articulado por la centroderecha argentina con el objeto de legitimar sus gobiernos y dotar de significado a la realidad política.

También sobre este país del Cono Sur, se presenta el artículo *“Los estudios sobre la protesta social: el caso argentino”*, con autoría de Diego Fernando Palacio Hoyos; en él se estudia la protesta social en Argentina con el fin de dilucidar el vínculo entre las luchas sociales y las transformaciones sociopolíticas que se presentaron a partir de 1989 en este país.

A la sección Políticas Públicas pertenecen tres artículos. Producto de su trabajo de investigación, Ángela María Díaz Pérez y Andrea Carolina Silva Niño, presentan su contribución, *“Modelo de empoderamiento socioeconómico con enfoque de género: La experiencia de Corambiente con mujeres rurales en Santander”*, evidenciando cómo la participación con diversos colectivos en una región de Colombia marcada por fuertes arraigados valores patriarcales, logra, de forma progresiva, el fortalecimiento asociativo integral, en favor de la soberanía alimentaria de la población, a través de una práctica agroecológica, en donde es fundamental el rol de las mujeres rurales.

El segundo artículo de esta sección corresponde a *“Nuevos actores en la política local: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá (1988-2015)”* de Juan Carlos Escobar Escobar. En él, se busca examinar la aparición de nuevos actores de la política en dos grandes ciudades colombianas Bogotá y Medellín, encontrando que, en la segunda a diferencia de la primera, las fuerzas tradicionales han mantenido altas posibilidades de retorno en el dominio electoral.

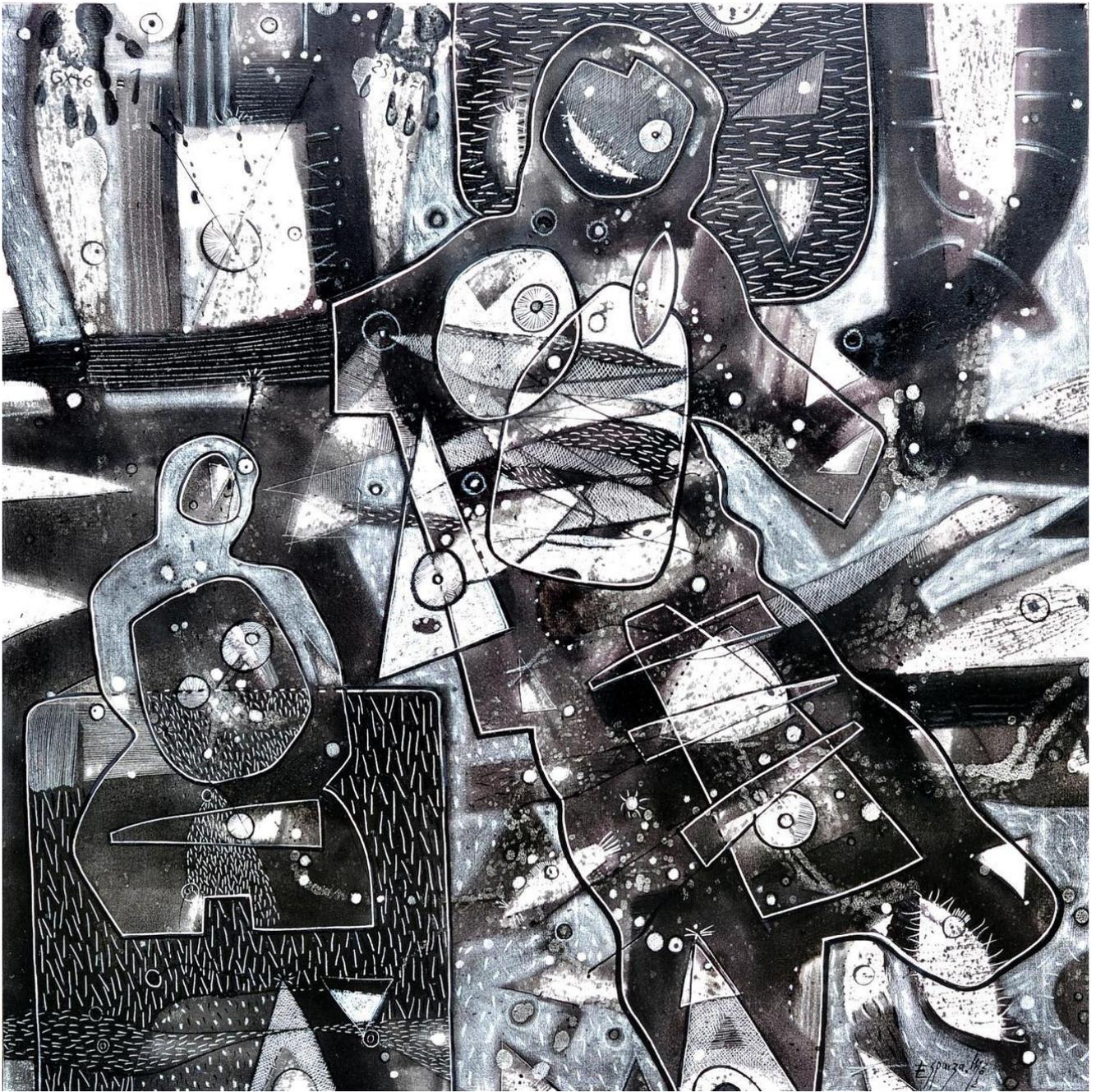
Finalmente, el profesor Luís Rubén Pérez en *“Efectos de los planes decenales de cultura en el fomento y proyección de las comunidades municipales. El caso de Piedecuesta (Colombia)”*, muestra para el caso del Municipio en estudio, que el Plan de Cultura es la mejor alternativa para

garantizar la democracia participativa en la toma de decisiones y la apropiación de los productos culturales fomentados, financiados o estimulados con rentas públicas.

Agradecemos a los autores que han colaborado en este número y esperamos que sus aportes producto de investigaciones y reflexiones sirvan de base para ampliar la discusión sobre las diferentes temáticas analizadas.

**Esther Parra Ramírez**

Editora



**“DE LA SERIE VISIBLES”**

**Técnica:** Óleo sobre lona

**Medidas:** 150 X 150 cms.

**Año:** 2012

# En búsqueda de visibilización: experiencias y necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP en el escenario de construcción de paz<sup>1</sup>

## *Seeking visibility: experiences and needs of female ex-combatants of the FARC-EP on the stage of peacebuilding*

**Angie Lorena Ruiz Herrera** 

Universidad Nacional de Colombia  
alruizh@unal.edu.co

**Omar Huertas Díaz** 

Universidad Nacional de Colombia  
ohuertasd@unal.edu.co

### **Resumen**

*La insurgencia se ha caracterizado por divulgar discursos de igualdad entre hombres y mujeres, vinculando a sus filas la participación de la mujer como combatiente. Teniendo en cuenta el amplio protagonismo de la mujer en la guerra, esta investigación se pregunta acerca de las experiencias, aprendizajes y retos de las mujeres excombatientes de la guerrilla de las FARC-EP; lo anterior, en razón de la reincorporación a la civilidad que han emprendido estas mujeres derivada de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Para esto, se indaga acerca de aspectos como salud, trabajo y seguridad; además, se realiza una entrevista semiestructurada a profundidad a cinco mujeres excombatientes de las FARC-EP. Se halla que el contexto social de crianza caracterizado por el abandono estatal y la presencia constante de la guerrilla facilitó su ingreso a la organización; igualmente, se encuentra la resignificación del rol de la mujer, convirtiéndose en un sujeto político e incidente en el cambio social. Asimismo, se indaga sobre la maternidad y la crianza y se identifican mujeres decididas con el cambio social en pro de sus nuevas familias y comprometidas con la lucha desde el escenario político. Finalmente, se identifican retos relativos a la seguridad y temores relacionados con la terminación de los acuerdos pactados, que se constituyen como obstáculos para la reincorporación social efectiva de las mujeres excombatientes.*

**Palabras clave:** mujer, mujer excombatiente, Acuerdo Final, FARC-EP, farianas, reincorporación social.

### **Abstract**

*The insurgency has been characterized by spreading discourses of equality between men and women, linking to its ranks the participation of women as combatants. Taking into account the broad role of women in war, this research asks about the experiences, learning and challenges of women ex-combatants of the FARC-EP guerrilla, the previous, because of the reintegration to civility that They have undertaken these women derived from the signing of the Acuerdo Final para la*

<sup>1</sup> Investigación desarrollada en el marco del proyecto Caracterización de la mujer madre excombatiente de las FARC-EP: Implicaciones de política pública con enfoque diferencial, de género y territorial; financiado por la convocatoria Jóvenes Investigadores e Innovadores por la Paz 2017, COLCIENCIAS - Universidad Nacional de Colombia.

terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. For the above, it inquires about aspects such as health, work, security and others in the ARN registers and, in addition, a semi-structured in-depth interview is conducted with five ex-combatant women of the FARC-EP, residents of the Territorial Space of Training and Reintegration of Icononzo Tolima and in the city of Bogotá. Finding that the social context of parenting characterized by state abandonment and the constant presence of the guerrillas, facilitated their entry into the organization; also, there is the resignification of the role of women, becoming a political subject and incident in social change. Likewise, it inquires about motherhood and upbringing, finding women determined with social change in favor of their new families and committed to the fight from the political scene. Finally, the identified challenges include security and fears with the termination of the agreed agreements, which are obstacles to the effective social reintegration of ex-combatant women.

**Keywords:** ex-combatant woman, Final Agreement, FARC-EP, farianas, social reintegration.

**Artículo:** Recibido el 29 de abril de 2019 y aprobado el 4 de julio de 2019.

**Cómo citar este artículo:**

Ruiz-Herrera, A. L., Díaz, OH. (2019). En búsqueda de visibilización: experiencias y necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP en el escenario de construcción de paz. *Reflexión Política* 21 (42), pp. 9-28. doi: 10.29375/01240781.3595

## Introducción

*El mito de 'sexo débil' se ha hecho trizas ante la realidad de una fémina que no ha vacilado en ocupar las trincheras de combate junto a los hombres, que no ha escatimado esfuerzos en cada una de las tareas acometidas por nuestro pueblo en el complejo camino de su desarrollo*

Vilma Espin

El triunfo de la Revolución Cubana en los años 50 del siglo XX permitió la defensa de la consigna de la lucha armada en los países de la región; con ello, nacieron organizaciones guerrilleras en El Salvador, Nicaragua, Uruguay y Colombia, impulsadas por la lucha y reivindicación social (Huertas, Ruiz & Botia, 2018). De manera paralela, el feminismo, desde sus diferentes vertientes, se posicionaba como una alternativa de combate para y de las mujeres que las arrancaba de sus roles tradicionales y las situaba en un escenario social y político diferente al escenario cotidiano del trabajo doméstico. Así, desde los años setenta del siglo XX las mujeres empiezan a posicionarse como representantes importantes dentro de los grupos guerrilleros (Jiménez, 2014), ejerciendo la libertad que por tanto tiempo se les había negado, siendo relegadas al hogar y a la vida privada. Con las guerrillas, las mujeres comienzan a concebirse como individuos sociales y políticos, “lo que conlleva un cambio en su propia identidad y un aumento de la concepción propia de su papel en la sociedad” (Jiménez, 2014, p. 386).

De esta manera, las guerrillas se convierten en el escenario de materialización de las consignas feministas, pues, a partir de su pertenencia, la lucha por los derechos trasciende de la defensa de los propios a la reclamación de los derechos sociales, lo que genera movimientos y documentos que reflejarían dicho logro, entre ellos se encuentran: Union of Palestinian Women la cual publica la *Declaration of Principles on Palestinian Women's Rights*; también la Unión Nacional de Mujeres Saharaui, organización vinculada al Frente POLISARIO, creada en 1974 por y para las mujeres del Sáhara Occidental (Jiménez, 2014).

Por su parte, Vanegas (2017) señala otros antecedentes en los cuales se evidencia la participación de las mujeres en las guerrillas del mundo. Por ejemplo, señala la etnia Ijaw de Nigeria la cual se levanta contra el ingreso de capitales extranjeros y la extracción de recursos naturales, luchas que cuentan con la participación activa de mujeres. Igualmente, en Asia se documenta la participación de las mujeres en



las guerrillas musulmanas (Hezbollah, Hamas, en Palestina; Talibanes en Afganistán y Pakistán); en los grupos insurgentes de Tailandia y, en la India, las mujeres participaron de manera activa en la guerrilla maoísta del Ejército Guerrillero Popular de Liberación.

A nivel latinoamericano, Vilma Espín, líder de la Revolución Cubana junto con Fidel Castro y el Che Guevara, impulsó el nacimiento de grupos de guerrilleros, en los cuales, tanto en el nivel logístico como en el de combate, participaron las mujeres: el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T), que nació en 1966 en Uruguay; el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – Frente Democrático Revolucionario (FMLN-FDR) en El Salvador; y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua. Frente al caso específico de El Salvador, se documenta que, entre 1981 y 1992, el grupo se constituía por un 60 % de mujeres en el área logística y un 30 % en el área militar. En Nicaragua, se afirma que “la numerosa participación de la mujer en el proceso revolucionario fue en parte un resultado de su integración en la economía nacional” (Stanford, s.f., párr. 2), lo anterior, debido a su amplia participación en el sector laboral.

Por su parte, los orígenes del conflicto armado en Colombia se remontan a los años 50 del siglo XX, como resultado de la constitución de la violencia como elemento transversal en la lucha del poder político por parte de los partidos tradicionales de la época (Partido Conservador vs. Partido Liberal). Dicha práctica vería su punto álgido en el periodo histórico denominado como La Violencia, resultado del magnicidio de Jorge Eliécer Gaitán, transcurrido entre los años 1946 y 1958.

El periodo de La Violencia en Colombia fue caracterizado por una ola de intimidación contra diferentes movimientos agrarios, campesinos, obreros y populares que se aglutinaron alrededor de las ideas gaitanistas; no obstante, la agudización de esta violencia se presenta con la muerte de Jorge Eliécer Gaitán, en el hecho histórico conocido como El Bogotazo. A partir de este momento, se conforman o se hacen evidentes las agrupaciones armadas al servicio de cada uno de los partidos políticos; por un lado, se encuentra la Policía Chulavita y Los Pájaros al servicio del Partido Conservador y, por el otro, las guerrillas liberales y las autodefensas campesinas, ligadas al Partido Liberal (GMH, 2013). Según Paul Oquist, citado por Grupo de Memoria Histórica (GMH, 2013):

Entre 1948 y 1966, 193.017 personas resultaron muertas producto de la violencia partidista en Colombia. La mayor proporción tuvo lugar entre 1948 y 1953, los años de mayor intensidad de violencia, según los estudiosos del tema. Los departamentos más afectados por los homicidios fueron el Antioquia (24,6 %), Tolima (17,2 %), Antioquia (14,5 %), Norte de Santander (11,6 %), Santander (10,7 %) y Valle del Cauca (7,3 %). En cuanto al abandono o despojo de tierras, Oquist calculó que los propietarios de tierras perdieron 393.648 parcelas, y que los departamentos más afectados fueron Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca, Norte de Santander y Antioquia (p. 115).

Teniendo en cuenta la magnitud de estos hechos, se produce un periodo de transición, en el cual asciende a la presidencia Gustavo Rojas Pinilla, quien ofrece amnistías a las guerrillas liberales y autodefensas campesinas. Las primeras se acogen a la propuesta de Rojas Pinilla, mientras las segundas la rechazan. Este rechazo produjo una ofensiva desde la presidencia contra estos movimientos, la cual fue utilizada como argumento para el agrupamiento y justificación de la continuación de la lucha armada. La ofensiva contra estos movimientos continúa durante el periodo denominado como Frente Nacional, durante el cual se perpetran diferentes operaciones militares contra territorios llamados Repúblicas Independientes. Estos territorios fueron denunciados de esta forma por el senador Álvaro Gómez Hurtado, quien los definía como “zonas campesinas en armas que escapaban al control estatal” (GMH, 2013, p. 121). En este contexto, se adelantó la operación contra Marquetalia en mayo de 1964, hecho que permite el tránsito de las autodefensas campesinas a movimientos guerrilleros autodenominados. Con esto, entran al escenario sociopolítico del país movimientos guerrilleros como las FARC-EP, UC-ELN, EPL, Quintín Lame, M-19, entre otros.

De manera específica, Eduardo Pizarro (1991) señala que las FARC-EP surgen luego de tres fases diferenciadas: la primera, resultado de la resistencia armada como autodefensa campesina en el marco de la existencia del Partido Comunista Colombiano (PPC); la segunda, producto de la conversión de los núcleos campesinos en guerrilleros; y la tercera derivada de la conformación de las denominadas Repúblicas Independientes y los planes de seguridad apoyados por el gobierno norteamericano.

Estas fases, le permitieron posicionarse como un grupo armado fuerte y con necesidad de mantener apoyo en diferentes regiones y zonas estratégicas, por lo cual, la vinculación de la mujer, aparte de los deseos mismos de emancipación dentro de la lucha armada por la misma, se sitúan en

Los cambios en la naturaleza política de la lucha guerrillera, la percepción del peligro que implicaba perder el apoyo de las mujeres en caso de que se involucrasen en los partidos tradicionalistas y la difusión del pensamiento feminista, encauzado de manera que favoreciera los intereses de la izquierda en la lucha proletaria. (Ibarra, 2008, p. 73).

Esto se materializa según Gutiérrez & Carranza (2017) en la séptima conferencia de las FARC, en la cual se definen como “Ejército del Pueblo”, evidenciando la necesidad ya manifestada y acogiendo como estrategia la autorización de mujeres como combatientes. De esta manera, se ponía en marcha la transformación de la estructura, siendo capaz de posicionarse como un ejército capacitado y con cobertura amplia en el territorio. Asimismo, mencionan que el reclutamiento de mujeres se presenta como estrategia de fortalecimiento de la organización, se reconoce también el empuje de la mujer que desde labores tradicionales demostró ser capaz de involucrarse en la organización como guerrillera (Gutiérrez & Carranza, 2017). Esto permite reconocer el grado de agencia de la mujer combatiente en su lucha por el reconocimiento, desvirtuando la noción victimizante tradicional que se le ha adjudicado. Así, el involucramiento de las mujeres como combatientes tiene dos consecuencias: por un lado, permite que la estructura guerrillera se fortalezca y, por otro, promueve su resignificación, trasfigurando su rol doméstico, privado y familiar, a un rol activo, político y social (Gutiérrez & Carranza, 2017).

Surge un nuevo espacio, donde la libertad de elegir era permitido y en el cual sus deberes como mujer ya no estaban reducidos al matrimonio y la familia (Jiménez, 2014).

La magnitud de la participación de las mujeres en la insurgencia colombiana se refleja en los altos porcentajes registrados. Según Elson (2016) alrededor del 30 % de los combatientes del M-19 eran mujeres, situación presentada también en las FARC-EP, donde, además, se documenta que hasta el 40 % de la comandancia de nivel medio estaba a cargo de las mujeres. Asimismo, en los procesos de paz de la década de los noventa, se registraron 1.183 desmovilizadas, lo cual equivale al 24 % del total de desmovilizados. En las negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia se desmovilizaron de manera colectiva 1.911 mujeres y, de manera individual, 5.450 mujeres tanto de grupos de autodefensas como de guerrillas. Es decir, que desde 1990 hasta 2014 se desmovilizaron 8.554 mujeres de los grupos armados ilegales de Colombia (OPC, 2015; 2016).

Por su parte, en el mes de agosto de 2018, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) reporta el número de mujeres tanto en proceso de reintegración, como aquellas que han culminado el proceso. Estas cifras se presentan en la tabla 1.

Como se evidencia, han sido miles las mujeres que han participado en los diferentes grupos armados en Colombia. Esto plantea la necesidad de crear estrategias que permitan su reintegración efectiva a la sociedad civil y que el empoderamiento aprendido mediante su tránsito en la organización se conserve y replique en pro de la garantía de los derechos de las mujeres.

Dados estos antecedentes, la investigación se pregunta ¿cómo son estas mujeres?, ¿qué necesidades tienen en este escenario de construcción

**Tabla 1**

*Número de hombres y mujeres en los momentos de la reintegración*

<b>Momento de la reintegración</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>Ingreso</b>	6.942	13,431363	44.743	86,568637	51.685
<b>En proceso</b>	1.877	21,016683	7.054	78,983317	8.931
<b>Culminó</b>	3.756	16,990094	18.351	83,009906	22.107
<b>Total</b>	12.575	15,201335	70.148	84,798665	82.723

**Fuente:** Agencia de para la Reincorporación y la Normalización (2018).



de paz?, ¿cuáles son sus principales retos? Por esta razón, se presentan a lo largo del texto los testimonios y significados de cinco mujeres excombatientes de las FARC-EP referentes a su experiencia en la organización, a los aprendizajes y reconstrucción de su rol como mujer y a las oportunidades y retos que se les presentan como excombatientes en el escenario de paz actual. Asimismo, con el fin de dar respuesta a la identificación de necesidades, se presentan datos institucionales que dan cuenta de condiciones de salud, trabajo y seguridad; aspectos claves para la reincorporación de estas mujeres en el escenario actual.

### Metodología

La investigación sigue una metodología mixta, pues, inicialmente, se presentan los resultados cuantitativos de la información descriptiva proporcionada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), datos que permiten aproximarse de manera general a la situación de las mujeres excombatientes, particularizando aspectos como pareja, seguridad, acceso a la salud y al empleo.

Por otro lado, se encuentra la perspectiva cualitativa que se apoya en el paradigma de la teoría fundada, esto en la medida que pretende derivar proposiciones –más que teorías– de las historias de vida de las mujeres entrevistadas (Álvarez & Jurgenson, 2003). Las participantes de

la investigación fueron 5 mujeres excombatientes de las FARC-EP, 4 de ellas residentes en el Espacio Territorial Antonio Nariño de Icononzo (departamento del Tolima) y una excombatiente residente en la ciudad de Bogotá. En la tabla 2 se presentan los datos sociodemográficos de las participantes.

Para la recolección de la información cuantitativa se recurre a datos institucionales de la ARN, quienes proporcionan la información en bruto para el corte de agosto de 2018. Para la recolección de la información cualitativa se genera una entrevista semiestructurada a profundidad, la cual se aplica tras la presentación del consentimiento informado, abordando las siguientes temáticas generales:

- Características generales: sexo, edad, pertenencia étnica, situación de discapacidad, ciudad de nacimiento, educación, entre otros.
- Historia de vida, vinculación al grupo armado y familia: nacimiento y crecimiento, relaciones familiares, edad de ingreso al grupo armado, motivaciones de ingreso al grupo, afectación de las relaciones familiares, permanencia en la organización, sentimientos actuales referentes a su familia, relaciones de pareja o sentimentales, entre otros.
- Pertenencia a la organización siendo mujer: discriminación dentro del grupo armado, sexualidad, maternidad, relaciones sociales,

**Tabla 2**

*Información sociodemográfica*

Participante	Edad (años)	Edad vinculación (años)	Tiempo organización (años)	Hijos	Educación	Nacimiento	Rango más alto alcanzado
1	44	16	27	1	Bachiller	Boyacá	No refiere
2	33	13	20	3	Primaria incompleta	Meta	Comandante de escuadra
3	32	11	20	1	Primaria completa	Meta	Comandante de escuadra
4	30	12	16	1	Primaria incompleta	Meta	Comandante de escuadra
5	26	14	13	2	Primaria completa	Caldas	Secretaria
Media	33	13,2	19,2	-	-	-	-
Desviación estándar	6,70	1,92	5,26	-	-	-	-

**Fuente:** elaboración propia.

actividades dentro de la organización, rango ocupado, oportunidades, sentimientos, entre otros.

- Comunidad y aceptación como mujer excombatiente: relaciones con las comunidades, discriminación, exclusión, igualdad de oportunidades en el proceso de reinserción, entre otros.
- Trabajo, educación y salud: satisfacción de necesidades básicas, empleabilidad, oportunidades de educación, afiliación o atención en salud, acceso a servicios para menores de edad, entre otros.
- Seguridad y proceso de paz: percepción de seguridad, amenazas, estrategias de protección, riesgo de reincidencia.

El procedimiento seguido en esta investigación comienza con la búsqueda de la población excombatiente y, posteriormente, con la visita a la zona territorial Antonio Nariño de Icononzo (Tolima). Asimismo, se contactó en la ciudad de Bogotá a una mujer excombatiente de las FARC-EP, pospenada, quien colaboró ampliamente con esta investigación. Con ello, se aplica la entrevista a profundidad, mediante la cual las mujeres excombatientes relatan sus historias de vida, su vida en la organización y su perspectiva futura.

## Resultados

### Caracterización a partir de información institucional

Inicialmente, se presentan los resultados cuantitativos de la investigación, derivados del análisis descriptivo de los datos suministrados por la ARN. De esta manera, para agosto de 2018 se registran 60.155 excombatientes entre hombres y mujeres; con respecto a la población de las FARC-EP, en particular, se presentan 19.539 personas (15.435 hombres y 4.104 mujeres). Las edades de los excombatientes registrados en la ARN se presentan en la figura 1, en donde se evidencian frecuencias altas en el rango de edad de 26 a 40 años.

En relación con la configuración familiar de los excombatientes, las figuras 2 y 3 reflejan el número de personas con cónyuge y con hijos.

Así, se encuentra que un número importante de mujeres que ingresan a los procesos de reintegración en la Agencia tienen cónyuge. Esta situación que se repite al analizar la variable “si tiene hijos”, en donde se registran 2.124 mujeres con hijos en estado de ingreso, 1.135 en proceso y 1.135 mujeres que han culminado y tienen hijos. Esta situación se evidencia, principalmente, en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en donde crecen cientos de niños hijos de excombatientes de las FARC-EP, a quienes se les deberá garantizar sus derechos

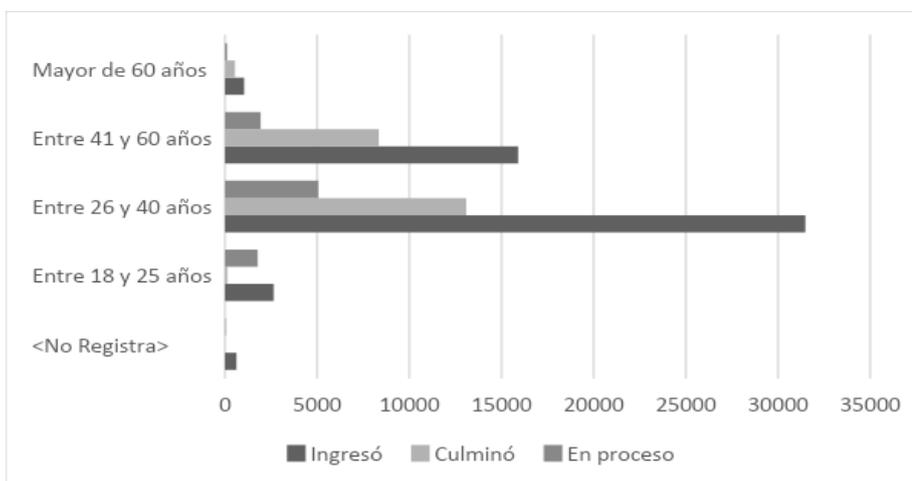
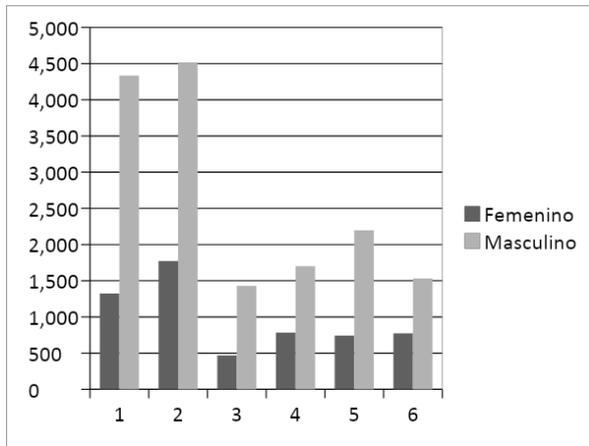


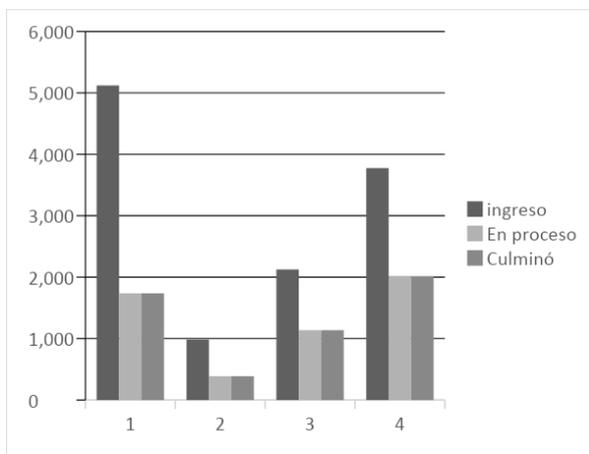
Figura 1. Edades de la población excombatiente según la ARN.

Fuente: elaboración propia a partir de ARN (2018).



**Figura 2.** Personas con cónyuge según género y momento del proceso

**Fuente:** elaboración propia a partir de ARN (2018).



**Figura 3.** Personas con hijos según sexo y momento del proceso

**Fuente:** elaboración propia a partir de ARN (2018).

humanos y fundamentales. Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2017) encuentra vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) que viven en los ETCR, pues no existen suficientes espacios educativos para su formación (deben acudir a centros educativos rurales en donde son estigmatizados como guerrilleros); adicionalmente, se reconoce que no todos los NNA de los ETCR

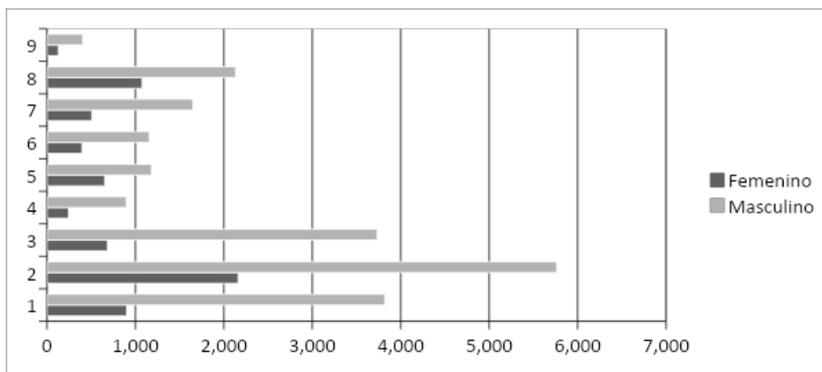
están recibiendo educación formal; finalmente, la Defensoría encuentra que el Instituto Nacional de Bienestar Familiar no precisa información frente a la reparación administrativa de los menores en el marco de la Ley 1448 de 2011.

En lo relacionado con el acceso a la salud en Colombia, la Ley 100 de 1993 establece dos regímenes de acceso al servicio de salud: contributivo y subsidiado. El primero es resultado de los aportes de los trabajadores al sistema y el segundo responde a la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a la salud a toda la población colombiana: siendo la salud un derecho conexo a los derechos fundamentales, es imprescindible la garantía del mismo. En la figura 4 se presenta el número de excombatientes de las FARC-EP en los regímenes contributivo y subsidiado, asimismo, se registra el número de personas no afiliadas.

La ocupación o situación laboral es una de las variables más relevantes para la reintegración económica de los y las excombatientes. Esto garantizará su permanencia en la legalidad y la configuración de un nuevo proyecto de vida (ver figura 5).

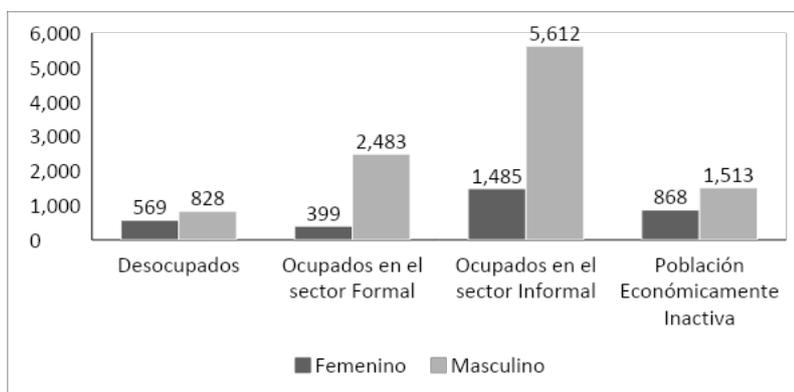
Finalmente, se presentan los resultados descriptivos en materia de seguridad, en estos se registra el número de homicidios a excombatientes, casos de riesgo y reincidencia probada. Frente a los casos de homicidio se cuenta con registros de la población que ingresa al proceso en la ARN: se encuentran, para el periodo registrado, 25 homicidios de mujeres y 602 de hombres. Los casos de riesgo se definen como las situaciones delictivas que ponen en riesgo la integridad del excombatiente, situaciones que se presentan en la tabla 3.

Como se evidencia, la principal modalidad de riesgo para los dos sexos es la amenaza, seguida de atentados y persecuciones. Esta situación no solamente pone en riesgo la vida de los excombatientes involucrados, sino que, además, impulsa o incentiva la revinculación a grupos ilegales, en busca de protección para sí mismos y sus familias.



**Figura 4.** Acceso a la salud de los excombatientes

**Fuente:** elaboración propia a partir de ARN (2018).



**Figura 5.** Situación laboral de excombatientes y momento del proceso

**Fuente:** elaboración propia a partir de ARN (2018).

**Tabla 3**

Número de situaciones de riesgo para excombatientes en los procesos de la ARN (2018) desagregados por sexo

Riesgo / momento del proceso de reintegración	Ingresó		En proceso		Culminó	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
<b>Amenaza</b>	1.405	335	448	128	427	152
<b>Atentado</b>	108	8	52	4	17	2
<b>Desplazamiento forzado</b>	20	6	13	5	1	1
<b>Extorsión</b>	1	1	1	1	1	-
<b>Persecución</b>	140	26	61	12	No registra	No registra
<b>Otro</b>	2	1	2	0	39	12

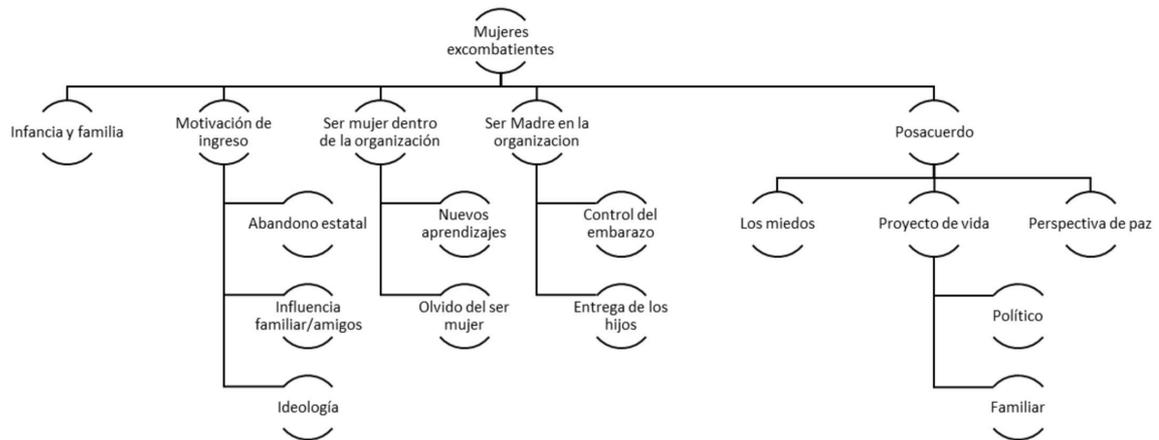
**Fuente:** elaboración propia a partir de ARN (2018).

**Las voces de las mujeres excombatientes: retos, posibilidades y sueños**

De las entrevistas realizadas con las mujeres excombatientes se derivan las categorías y subcategorías que se presentan en la figura 6.

**Infancia y familia**

En esta categoría se agrupan las respuestas de las mujeres entrevistadas relacionadas con su vida antes de la vinculación al grupo armado, específicamente, menciones relacionadas con su familia y su infancia, puesto que, como se mostró anteriormente, las mujeres entrevistadas ingresaron



**Figura 6.** Categorías derivadas del trabajo cualitativo

**Fuente:** elaboración propia.

al grupo armado siendo menores de edad. Al respecto, Valencia & Daza (2010) documentan infancias de las mujeres excombatientes en la marginalidad, la pobreza y el maltrato, lo cual las impulsa a su vinculación al grupo armado. Asimismo, Lesmes (2016), en el diálogo con mujeres excombatientes, encuentra diferentes experiencias de infancia y familia: así, por un lado, se relatan testimonios en donde el maltrato y la ausencia de los padres es un punto problemático y, por el otro, se resaltan familias tradicionales, en las cuales el hombre cumple el rol de proveedor y la madre de cuidadora. Adicionalmente, las condiciones de pobreza y falta de oportunidades de las regiones en las cuales habitaban fue un factor que se resaltó en la investigación de Lesmes (2016).

Los relatos de las excombatientes con las cuales se tuvo la oportunidad de dialogar no distan de lo encontrado por otras autoras, como las documentadas anteriormente. De esta manera, las mujeres entrevistadas señalan su crecimiento en zonas rurales, en ambientes familiares tradicionales y, en algunas ocasiones, con la falta de alguna de las figuras de apoyo:

*P2: yo me crié en el campo, mi relación siempre fue con mi mamá y con mis hermanos, porque pues mi papá muy joven o sea él nos dejó, se separaron por problemas de trago, mi papá tomaba mucho y mi mamá se fue al campo y nos llevó, yo ahí terminé los estudios en el campo, y pues no, normal, mi juventud y mi niñez pues me la pase en el estudio; y los fines de semana me iba para la finca, donde mi mamá trabajaba.*

Asimismo, con respecto las motivaciones de ingreso, una de las participantes señala que crece en una familia comunista, siendo esta la influencia más fuerte para el ingreso al grupo armado. Sin embargo, el pertenecer a una familia con dicha postura trajo como consecuencia la pérdida de familiares y una infancia y adolescencia caracterizadas por la persecución. Lo anterior en razón del genocidio político sucedido en Colombia contra la Unión Patriótica (UP), grupo político surgido luego de las negociaciones del expresidente Belisario Betancur y las FARC, cuyo genocidio derivó en el rompimiento de las negociaciones y la continuación de la lucha armada. Al respecto, extractos del testimonio de esta sobreviviente de la UP:

*P5: digamos que yo tuve la fortuna de haber nacido y haberme criado en una familia comunista, mi motivación fue más política, no por rencores, venganza, no, por convicción, pues mi militancia comenzó muy chinchita (...) milité en la célula de partido, en la UP, entonces cuando ingresé a las FARC ingresé por convicción.*

*En el 91 asesinaron a mi papá y a mis dos hermanas mayores porque éramos militantes de la Unión Patriótica, estuvimos una temporada más o menos del 85 al 90 aquí en Bogotá, cuando comenzó el genocidio de la UP, somos sobrevivientes de ese genocidio y decidimos regresar al pueblo y seguimos con la militancia y estando en Aquitania el ejército asesina a mi papá y a mis dos hermanas mayores.*

Por otro lado, la concepción de familia se transforma en la organización, creando nuevos

lazos que aún hoy se conservan, lazos que en la actual implementación de los acuerdos de paz se transforman para crear alianzas de paz, para luchar políticamente y en contra de la exclusión. Estos dos relatos son ejemplo de lo anterior:

*P5: mi apoyo social así grande aparte de mi mamá, mi núcleo familiar, son todos esos guerrilleros y ex guerrilleras de base que conocí durante todos esos recorridos que son mi gran familia, que hemos procurado fortalecer esos lazos de familiaridad (...) estar pendientes unos de los otros (...) la gran familia fariana siempre será la familia fariana.*

*P3: la unión; uno al compartir, al relacionarse con gente que usted nunca ha distinguido y que con el tiempo ya hace parte de su familia, como si fueran hermanos ya tanto tiempo compartiendo y pues llega un guerrillero que no haya estado andando con usted, es como si ya lo hubiera distinguido ya hace mucho tiempo; entonces como si fuera un hermano más, como, o sea, la confianza y se familiariza uno con la gente.*

Las concepciones de la infancia y la familia trascienden del escenario de crecimiento, la familia se reconfigura y se amplía: ahora no solo el núcleo tradicional es concebido como familia, sino también aquellos que se conocen en el recorrido de lucha. Igualmente, y a pesar de las circunstancias se recuerdan sin rencores la infancia y la familia que brindó la primera socialización al infante.

### **Motivación de ingreso**

Fueron diversas las respuestas relacionadas con la motivación de ingreso a la organización. Se encontraron motivaciones ligadas al abandono del Estado vs. la presencia constante del grupo armado en la región, la influencia de amigos y/o familiares y la confianza en la ideología promulgada por el grupo armado.

Así, algunas de ellas manifestaron que dicho *abandono estatal* se tradujo en la cercanía de la guerrilla con sus comunidades. Esto les permitió conocer las dinámicas e ideas de esta, para así tomar la decisión de ingresar en la estructura armada:

*P1: se encontraba uno a la guerrilla en la población. Y pues uno de mirar tanto, así se hace amigos. Yo me hice amiga de un amigo de una amiga y ellos fueron quienes me convidaron, me gustó y me fui.*

*P2: como me crié en zona guerrillera, pues, me crié en ese ambiente entonces... me fui.*

*P3: pues yo vivía por allá en una vereda que se llama la 26, es una vereda humilde, estudiábamos; mi familia es humilde y pues por eso ingresé a la guerrilla; yo desde muy niña miraba guerrilla pero yo no sabía que eso era guerrilla; cuando cumplí como los 9 años empecé a entender que era guerrilla, pero no sabía cómo se organizaban ni nada y pues ya empecé a tener amigos de la vereda que invitaron, entonces ya empecé yo a la escuela: ya iban a la escuela a orientarnos y a todo eso.*

Como se lee, la presencia de la guerrilla en las comunidades y el contacto con conocidos de esta, influyeron en la decisión de ingreso. Ante esto, es posible reflexionar acerca del papel del Estado en estos territorios, ya que algunas de estas mujeres conocen a la guerrilla como aquel regulador de las dinámicas territoriales ante la ausencia del Estado y la existencia de dinámicas territoriales asociadas al narcotráfico. Así, tal como lo menciona el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014):

La intervención de la guerrilla se facilitó, además, porque dichas regiones eran zonas marginales, con poca presencia estatal, y en donde hacían falta obras de infraestructura y servicios públicos; asimismo, eran zonas que padecían crisis periódicas causadas casi siempre por la superproducción de la hoja de coca. En ese contexto, el orden que configuró la guerrilla se caracterizaba, entre otros, por garantizar la seguridad de los habitantes, al respaldar las transacciones comerciales de la hoja y regular los precios (p. 156).

Igualmente, la *influencia familiar*, ya sea porque existían miembros de la familia activos en la organización o por los conflictos dentro de la misma, se constituyeron como parte importante en la decisión de ingreso:

*P2: mis hermanos ya eran guerrilleros, si se fueron mis hermanos, yo también puedo y siendo la única mujer de la casa.*

*P3: me gustó la guerrilla y aparte tenía unos hermanos en la guerrilla y mi familia era campesina, éramos de bajos recursos.*

*P1: dos de mis hermanas ingresaron primero que yo a las FARC.*



*P3: pero yo ya había amenazado a mi papá porque un día me pegó muy duro, entonces yo le dije que, si me seguía pegando, entonces yo me iba para la guerrilla y pues más duro me dio, y me dijo que si me fuera, me fuera por algo que en verdad valiera la pena.*

Por otro lado, fueron los ideales de la organización los que impulsaron a las mujeres a ingresar, pues –en concordancia con la reflexión sobre la ausencia estatal– estas mujeres evidenciaban las carencias y necesidades de sus poblaciones, encontrando en el discurso guerrillero la plataforma de lucha para el cambio de esta situación manifestada. Al respecto, algunos testimonios:

*P1: y yo, siempre que iba a la población, me acordaba que el pueblo, que tal, que necesitaban muchas cosas, que uno ayudarlos, que ¿cuándo se daría ese día de la paz y del cambio?, ¿cuándo? Uno miraba todo eso.*

*P1: es de mirar uno que luchaban y luchaban por una paz, un cambio social y pues a mí también me gustó y yo dije pues yo también voy a ir a luchar, que si me metían y me fui a luchar.*

Existen algunos factores comunes en los testimonios de las mujeres excombatientes y se relacionan con la cercanía a la comunidad de la guerrilla. Las mujeres excombatientes crecen con la guerrilla, configurándose esto como un plan de vida ante la evidencia de la aceptación por parte de sus familias (la mayoría menciona que antes de su vinculación ya existía algún familiar vinculado a la organización).

Otros autores también han encontrado estas y otras motivaciones. Así, Barrera (2018), luego de la revisión documental de estudios relativos a las motivaciones de ingreso de las mujeres al combate insurgente, enlista las siguientes: 1) gusto por la vida militar 2) situación anterior de violencia intrafamiliar 3) desempleo y pobreza 4) deseo de venganza o resentimientos personales 5) reclutamiento forzado 6) militancia en otros grupos políticos o sociales 7) el tener un compañero dentro de la organización 8) el querer desafiar la autoridad masculina (ya sea de padres o hermanos, en el marco de un orden familiar tradicional) (p. 27).

### **Ser mujer dentro de la estructura armada**

Amplia bibliografía se encuentra acerca de la vivencia de la mujer en las filas guerrilleras.

Algunos sostienen que las mujeres militantes lo son por reclutamiento forzado y que sufren cientos de vejámenes dentro de la organización (Galvis, 2009; Navas & Penagos, s.f.); otros señalan que es el grupo insurgente el que las empodera y las convierte en sujetos políticos (Ibarra, 2008).

En esta investigación se encuentra que las mujeres excombatientes resaltan en sus diferentes testimonios las condiciones de igualdad en la guerrilla. De esta manera, rescatan aprendizajes derivados a partir de ese trato igualitario, así como la desestructuración de ideales asociados a los roles, tales como el cuidado del hogar; por el contrario, dentro de la organización aprenden que como mujeres son libres de tomar sus decisiones. Sin embargo, existen algunos señalamientos que resaltan el olvido de características definidas socialmente como femeninas, dado el ambiente militar de la organización.

Frente a la primera subcategoría, relativa a los nuevos aprendizajes, las mujeres excombatientes mencionaron:

*P4: uno de mujer aprende a ser fuerte, uno no se le doblega a cualquiera o cualquiera no lo doblega a uno.*

*P1: hay un régimen de igualdad, hombres y mujeres son iguales. En trabajo pesado es igual. Es bonito porque la mujer nunca fue discriminada, siempre fue muy ayudada.*

*P5: fue el choque así grandísimo, pues como siempre hemos estado en esa cultura patriarcal y siempre nos inculcaron a nosotras las niñas que nosotras éramos para cocinar, para hacer el aseo de la casa, y yo llegué allá y no, que todos hacíamos lo mismo, que todo era por igual, yo llegué y me dijeron: “usted es libre de decidir sobre su persona, su sexualidad, sus cosas” (...) el respeto era tan grande; me sorprendí mucho, muchísimo, aunque sí, yo siempre he sido tímida y pues la primera vez que me mandaron a bañar yo no sabía si meterme al caño con todos o quedarme de última pero desde esa primera experiencia de respeto infinito, con los muchachos que estuvieron en esa época con nosotras...*

Como se lee en el último relato, la mujer excombatiente resalta el respeto que se tenía por la mujer, esto desde su experiencia. Asimismo, se resalta cómo la organización le muestra a esta mujer otra faceta de ella misma, una que se aleja de

aquello enseñado en su familia, lo cual se anclaba a la organización patriarcal.

Por otro lado, una de las entrevistadas resalta el aprendizaje de “ser guerrillera” el cual se define a partir de las formas de trato hacia los otros, independientemente de quien sea este otro:

*P2: lo más importante que aprendí es cómo ser guerrillera, es el trato que uno tiene que darle a las otras personas, el respeto que uno tiene que tener ante las personas, sea lo que sea, así sea el peor enemigo de uno, entonces uno tiene que respetar mucho, valorarle la vida como ser humano, que porque uno está empuñando un arma, no, tampoco, no puede aprovecharse de eso.*

Sin embargo, una de las mujeres excombatientes resalta las dificultades dentro de la organización desde la perspectiva femenina, las cuales parten de la negación de lo femenino, encontrando la imposibilidad de acceder a aquellos recursos que ratificaban su ser como mujeres. Así, los discursos alrededor de la igualdad de sexos rompen con el universo de significados de lo que es hombre y mujer, algo positivo en la medida en que posiciona a la mujer en un espacio social y de lucha; sin embargo, dicho discurso permite la disolución de las diferencias que son propias a cada uno de los sexos y que permiten identificarlos como tal. Estas últimas van más allá de las ideas sociales patriarcales asociadas al ser femenino: son límites que, al ser disueltos, afectan la subjetividad de la mujer y la igualan dentro de un contexto hiper-masculinizado. De esta manera, la igualdad se constituye como un arma en contra de la propia manifestación libre de la mujer. Frente a lo anterior y tras el análisis de diferentes investigaciones con excombatientes de las FARC-EP, Mejía & Anctil (2017), encuentran que:

*Al basar la liberación femenina en el cumplimiento de tareas indiferenciadas, puede llegar a darse un convencimiento de la existencia de igualdad, pasando desapercibido el sustento guerrillista de los discursos que sostienen el conflicto armado, cuyo objetivo no es la igualdad, sino la uniformización de los cuerpos y la eliminación del o de la oponente (p. 110).*

A continuación, se muestra uno de los testimonios de las mujeres entrevistadas, quien hace a alusión a la falta de aquello característico para una mujer:

*P3: en ocasiones, hay veces que uno no tenía toallas, y le tocaba uno por ahí con un chirito y el periodo, cuando estaban las cosas buenas a uno le traen el shampoo, que la crema que una cosa y cuando no, jabón rey y ya, loción, paila (...) hay veces que uno no tenía moñitas y se hacía un moño con cualquier cosa para amarrarse el pelo, porque no había más (...) el día que uno se maquillaba le decían los muchachos, ¡Uy! salieron las brujas porque uno ¿cuándo se pintaba? y pues llegaba los diciembres y todo pintoreteado uno y comenzaban a burlarse de uno, y que uno acostumbraba a vestir ancho (...) como mujer uno lo pierde, a uno no le importaba irse a bañar así normal con brasieritos, ropita interior normal, era normal uno irse a meter a un baño, ahí a un caño normal, también uno va perdiendo todo ese ambiente, uno mantiene relacionado con los hombres y eso pasa, uno como que pierde la vaina de ser mujer.*

Claramente, como lo expresa la mujer entrevistada, el contexto de guerra limita y las cualidades asociadas a lo femenino son desplazadas por aquellas pertenecientes al guerrero masculino. Relacionado con lo anterior, Blair & Londoño (2003) resaltan la ambigüedad a la cual se enfrentan las mujeres dentro de la organización, pues, socialmente, lo considerado como fuerte es valorado de manera positiva, situación que las obliga a reestructurar su propia identidad:

*La guerra y su participación en ella como combatientes enfrenta a las mujeres a un gran desafío: la ambigüedad de una acción donde deben “masculinizarse” para hacer la guerra –lo que va desde vestir los “masculinos” uniformes militares, hasta hacer gala de la tenacidad y valentía cuando no de acciones francamente heroicas para el combate, como reto para ser aceptadas, reconocidas y visibilizadas, con altos costos para su identidad- o reivindicar su identidad de género a costa del desconocimiento y el rechazo (p. 113).*

La complejidad que representa el escenario de guerra se manifiesta en este desafío de identidad, pero, así mismo, en la satisfacción del mismo para la manifestación de habilidades y posibilidades que veían restringidas por el hecho de ser mujeres: en concreto, la conciencia de libertad y respeto (Herrera & Pertuz, 2015). En resumen, los relatos escuchados sintetizan y expresan las particulares experiencias de mujeres que vivieron de manera diferencial su paso por la guerrilla. Algunas mujeres,



resaltando lo aprendido en su paso por la organización, relativo, principalmente, a la reconfiguración de su ser como mujer. Otras, recordando aquellas experiencias negativas asociadas a la pérdida de lo femenino en un escenario eminentemente construido por la masculinidad.

### **Ser madre en la organización**

Uno de los temas más controversiales ha sido el ser madre dentro de la organización. Por ejemplo, Uribe (2016) menciona que de manera coercitiva las FARC vulneraron los derechos de las mujeres integrantes de la organización, con la finalidad de cumplir con sus objetivos. De manera específica señala la restricción al ejercicio en plenitud de sus derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, Patiño & Patiño (2012) ponen de manifiesto cómo el embarazo se convertía en una amenaza para la seguridad del grupo y el aborto se posicionaba como la estrategia de solución. Sin embargo, Barrera (2018) denuncia el uso del tema para la victimización de las mujeres combatientes, al restarles su poder de agencia.

Las mujeres entrevistadas dieron sus diferentes puntos de vista y contaron sus experiencias al respecto. De esta manera, emergieron dos subcategorías: una relacionada con el control del embarazo y la otra con la entrega de los menores cuando el embarazo se llevaba a término, en algunos casos a familiares y, en otros, a desconocidos.

Frente al control del embarazo, las mujeres excombatientes cuentan que existían fuertes controles, pues se le mencionaba a la mujer que ingresa que el contexto de la guerra no permitiría tener hijos en la organización. Al respecto:

*P4: no, eso sí era delicado, porque aquí le exigían a uno mucho la planificación, la planificación era primordial por que no estaba permitido por la cuestión de la guerra, muchas veces porque si paría tocaba dejárselo por ahí a cualquiera que uno encontrara, tenga le doy mi hijo porque qué, era una mata y uno para ir con un operativo, hay veces que a uno le tocaba aguantar hambre, pasar mojado y un bebé de esos pues peor todavía, pues era complicado y que también uno se hacía daño físicamente, mentalmente.*

*P1: sí había un tiempo que, si uno se descuidaba, por la cuestión de los operativos u otras cosas, había muchas mujeres que no los podían tener. Muchas estaban de acuerdo que los botaran, daban una*

*orden para que los botaran, porque no se veían las condiciones para que ese bebé se pudiera conducir, porque en ese orden no había la cantidad de tierra para darle lo que necesitaba ese bebé. Y uno era consciente de ello, desde la primera vez que pasas a la fila, te indican eso: “¡no puede tener bebés! Porque las condiciones no se dan para eso. Somos una fuerza armada, no para producir niños. Es para defender a nuestro pueblo, nuestra comunidad”*

*P5: de todas maneras, uno cuando ingresa le hacen claridad sobre eso y uno mismo va adquiriendo esa conciencia, de que uno por ejemplo una organización irregular que éramos nosotros pues no se pueden tener hijos, además porque éramos militares y usted imagínese en un combate y uno con bebé, yo como guerrillera dentro de la organización nunca tuve problema por ese sentido, yo era consciente de que aquí no se puede tener hijos, yo dije algún día pues, si habrá una oportunidad, pues ya será otra cosa.*

Sin embargo, existieron ocasiones donde se permitió concebir al bebé, el cual era entregado a familiares de la madre:

*P4: ¡jmm!, (risas) pues yo ingresé y a los cuatro meses quedé en embarazo, o sea, no, nunca me exigieron la planificación y cuando me la exigieron ya era demasiado tarde y pues a mí me daba sueño, náuseas, yo le cogí mucha rabia al arroz con pasta frita y entonces me decía “usted está embarazada” y yo decía que no, cuando yo le dije a la enfermera “tómeme una prueba de embarazo”, me la tomaron y, cuando sale positiva, yo no sabía si gritar, reírme, llorar, ¡jmm y yo una niña... delicado eso... yo la pensaba por eso... pero mira que afortunadamente que por ser tan niña el comandante me dijo “téngalo pero no vaya a montar problemas por ahí, usted sabe cómo es la vuelta” y yo le dije que sí y así fue como lo pude tener, en ese tiempo yo tenía mi familia, los llamé y ellos vinieron por el niño.*

*P2: pues yo tengo dos, pero esos son como si no fueran míos porque desde chiquitos fueron criados por otros.*

*P1: sí, es difícil, eso fue lo que me pasó; tener que entregarlos bebecitos y yo tener que aguantarme de mi propia sangre.*

En los relatos se evidencia que el tema de la maternidad no era permitido dentro de la organización, pues se entendía que las condiciones de guerra no permitirían la crianza de un menor. Por esto, en la mayoría de los relatos, se lee la entrega

de los hijos a familiares o desconocidos, siendo las mujeres conscientes de la situación desde el momento en el que ingresan a la organización.

### **Posacuerdo: los miedos y el proyecto de vida**

Resalta Barrera (2018) el entendimiento de las mujeres excombatientes respecto a la paz: un entendimiento que trasciende de la paz como sinónimo de ausencia de conflicto, pues para la mujer, desde el escenario de combate la paz, esta se conceptualiza como transformación. Con esto, el conflicto se convierte en un motor para la movilización de la acción transformadora. Bajo tal óptica emerge la última categoría de análisis, la cual recoge los testimonios de las mujeres excombatientes en clave del escenario de posacuerdo y los retos de construcción de paz. De esta manera, emergen tres subcategorías clave objeto de atención en el posacuerdo:

- **Miedos:** en esta subcategoría se agrupan las respuestas de las excombatientes referidas a la inseguridad proveniente ya sea de las acciones de grupos paramilitares o emergentes, así como del incumplimiento del gobierno frente a los acuerdos alcanzados y el rechazo de la ciudadanía.
- **Proyecto de vida:** si bien algunas mencionaron el deseo de establecerse en zonas rurales y ejercer labores agrícolas, se resalta en esta subcategoría las respuestas concernientes al futuro como voceras políticas y como madres, pues, frente al primero, se reconoce que dentro de la organización armada se aprendieron habilidades que deben ser aprovechadas para la construcción de paz; frente al segundo, las mujeres excombatientes desean generar espacios familiares para sus hijos en un ambiente de paz y cariño.
- **Perspectivas de paz:** dentro de esta subcategoría se recogen las menciones frente a la construcción de paz y el aporte de las mujeres excombatientes a esta.

Respecto a la subcategoría “miedos”, el tema de la seguridad es el principal obstáculo que enfrentan las mujeres excombatientes en este escenario de paz, pues, desde la firma del Acuerdo Final, se han presentado 71 excombatientes asesinados (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia,

2018) y, en el periodo de 2010 a 2018, fueron asesinados 609 líderes sociales (El Espectador, 2018). Lo anterior representa importantes riesgos para la implementación del Acuerdo Final y la reinserción social de los y las excombatientes, así como para el ejercicio del liderazgo regional.

De esta manera, las entrevistadas señalan sus miedos frente a la existencia del paramilitarismo, la garantía de su seguridad, la de sus futuros hijos y las de sus familias:

*P1: sí, más de uno sí pensamos, uno sí lo piensa, que corre el riesgo de sufrir alguna cosa, no del Estado, pero sí por parte de los paramilitares, porque esa es la causa más dañina que hay hoy en día, que matan y matan, deben de acabar con el paramilitarismo.*

Una de las excombatientes, recordando el genocidio de la Unión Patriótica, partido político resultante de los Acuerdos de la Uribe, sobre el cual recayó la acción genocida del paramilitarismo con patrocinio del Estado colombiano que dejó más de 1.500 víctimas fatales (Verdad abierta, 2016), señala:

*P5: por ejemplo, por las muertes de los líderes sociales y que, aunque se dice que no son sistemáticas, empiezan a mostrar lo mismo que pasó con la Unión Patriótica pero quizá todos esos años de lucha y experiencia nos van a ayudar a ir abriendo camino por la vía política y este espacio donde todas las mujeres tenemos que asumir la misma tarea (...). Nos genera preocupación, digo nos genera porque es de los excombatientes, es que la muerte de los que estaban en los territorios de los líderes sociales desencadene una masacre como la que vivió la UP y no se nos permita nuestra participación política.*

Otros de los miedos se relacionan con el cumplimiento del gobierno de los acuerdos de paz y de la actitud de la ciudadanía frente a su llegada a la sociedad, pues, como se ha encontrado en diferentes investigaciones, las mujeres excombatientes son recibidas como traidoras por abandonar a sus hijos y sus familias, se espera, asimismo, que en la civilidad jueguen los roles estereotipados diseñados por la sociedad- Esto es contrario al prestigio del excombatiente masculino (Romero, 1995; Theidon, 2009). Al respecto, mencionan Boutron & Gómez (s.f.):

Las mujeres combatientes en efecto encarnan una doble transgresión: no solamente infringen la



ley, sino que también rompen con los estereotipos tradicionales de género. En muchos casos se considera que, por haber sido incorporadas en un grupo armado, han sido promiscuas o víctimas de violencia sexual, lo cual ha representado en otros contextos un freno insuperable para organizarse en pareja, casarse y formar una familia. Adicionalmente, para las mujeres excombatientes regresar a la vida civil puede significar reencontrarse, a pesar de sus expectativas, con roles y tareas tradicionales asignadas a las mujeres. Esto es resultado no solo de los anhelos de sus familias, sino también de las orientaciones de las propias instituciones estatales encargadas de las políticas y programas de reintegración a la vida civil de las excombatientes. (p. 3).

Se reconoce que son múltiples los desafíos de las mujeres excombatientes, los cuales se traducen tanto en aquellos propios de su pertenencia anterior al grupo armado, como en los relacionados con el hecho de ser mujeres. A pesar de esto, las mujeres entrevistadas construyen su nuevo proyecto de vida a partir de las vivencias recogidas durante su paso por la organización, manteniendo un espíritu político y soñando con la integración con las comunidades. La siguiente frase resume este propósito: "mis proyectos futuros es tener un pueblo adelante, una unión, una comunidad que se entienda para trabajar, todos nos entendamos. Ese es mi proyecto." Además, menciona otra de las entrevistadas:

*P5: yo a futuro sí me veo haciendo una labor social grandísima a través de una representación pública (...), pero eso requiere preparación, eso no es por azar, yo creo que uno tiene que ser muy responsable con ese tipo de propuestas porque no es solamente mi destino si no el de toda la gente que deposita su confianza y uno no puede ser inferior a esa responsabilidad, a mí sí me daría susto ser inferior a esos votos de confianza y pues para eso uno tiene que irse preparando(...), sí se pueden hacer las cosas y pues para allá me proyecto.*

Asimismo, se plantean como proyecto brindar una familia a sus hijos, tanto aquellos que un día tuvieron que entregar como los que vienen en camino:

*P3: para mi hija me gustaría que tuviera un futuro bonito en estudios, humildemente, humildemente, lo anhelaría, como nos criamos nosotros, o como nos hemos criado toda la vida, y pues como mi mamá me enseñó y que fuera revolucionaria me gustaría,*

*hasta uno aprende mucho y pues me gustaría, me gustaría que viviera del estudio, que pudiera coger una carrera que ayudara al país, algo que sea un futuro para ella y para los demás, eso me gustaría.*

Asimismo, las mujeres excombatientes demuestran en sus relatos un gran compromiso por la paz en Colombia, sintiendo gran esperanza por el futuro del país y por la organización política derivada de los acuerdos. Lo anterior también es expresado por Sánchez - Blake (2012), quien señala que el 80 % de desmovilizadas trabaja o ha trabajado por la paz desde el momento de su inserción a la sociedad. De esta manera, se lee en uno de los relatos el gran compromiso por la lucha desde la palabra y el escenario político tanto por la paz como por la garantía de los derechos sociales:

*P3: me siento feliz porque pues yo sé que nosotros estamos haciendo algo por los hombres, por los civiles; bueno, a nosotros nos niegan mucho los derechos viviendo en la población civil, porque nosotros vivimos en comunidad, todos con valores; mientras que en la civil el que tiene bien y el que no, no; por eso me siento bien; si cumplen al menos va a haber como esa igualdad para todos, me siento orgullosa.*

*P1: yo me siento tranquila, porque estamos en un proceso de paz (...) porque mucho pueblo se va unir a trabajar con nosotros. Contenta porque ya se va acabar el conflicto y ellos quieren lo mismo que nosotros, que se acabe el conflicto para que no exista más guerra, ni sangre derramada o más madres sin hijos, sufriendo. Por eso yo me siento orgullosa y para adelante. Y pues las madrecitas, así como dice el dicho "ya sea de allá o de acá ellas están sufriendo" y entre nosotros, hijos de un pueblo, entre nosotros matándonos en son de nada, ni ganando sueldo de allá ni acá. Pero acá uno es consciente de que no estas ganando nada, solo defendiendo al pueblo, porque el grande capitalismo se lo está comiendo. Que se acabe eso y que todos seamos unidos. Ojalá que no vaya a pasar nada.*

De esta manera, las mujeres entrevistadas rechazan la idea de volver a las armas y señalan que, con el Acuerdo alcanzado, han ganado la oportunidad de defender sus ideas desde el escenario político:

*P5: hemos avanzado bastante como para retroceder, desde que se formaron las FARC, el objetivo era resolver el conflicto por vía pacífica, eso no se nos*

*ocurrió ahorita, y yo pienso que ahorita el reto más grande es mantener lo que tenemos hasta el momento (...) yo pienso que tenemos ahorita el arma de la palabra y que vamos a lograr grandes cosas, yo pienso que todos hemos sufrido las consecuencias de la guerra (...)"*

*P2: yo no me veo nuevamente cargando un fusil y un equipo porque nosotros tenemos que llegar al corazón de las masas, a la gente del común y la violencia ha dejado muchísimas víctimas.*

## Conclusiones

Esta investigación pretendió responder a cuestionamientos como ¿quiénes son las mujeres excombatientes?, ¿qué necesidades tienen en este escenario de construcción de paz?, ¿cuáles son sus principales retos? Lo anterior se logró mediante el uso de información institucional y el acercamiento a los relatos de vida de cinco mujeres excombatientes. Dado esto, se presentan a continuación algunas conclusiones del proceso investigativo.

Es importante reconocer que la cantidad de excombatientes de las FARC-EP, hombres y mujeres, no es despreciable: para el año 2018, 19.539 personas se encontraban en proceso en la ARN, lo anterior sin considerar el número de excombatientes de otros grupos armados ilegales. Esto implica que el gobierno nacional no puede ignorar su responsabilidad en la implementación de los lineamientos de política que hasta la fecha se han creado, especialmente, aquellos que se consignan como parte del Acuerdo Final (Huertas, 2016).

Los hombres y mujeres excombatientes son más que excombatientes, es decir, son personas con deseos, metas y sentimientos. La violencia ha permitido que al combatiente (ahora excombatiente) se le desplace a una esfera alterna, a la cual los civiles no pertenecen, lo que genera una sensación de extrañeza y rareza que permite la exclusión y el rechazo. Sin embargo, son hombres y mujeres con familias, con hijos o con deseos de estructurar lazos familiares y sociales en un momento considerado de paz. Esto se demuestra con las altas cifras aportadas por la ARN de mujeres con pareja y con hijos, además de los relatos de vida de las mujeres entrevistadas, cuatro de ellas en estado de embarazo. Reconocer esto implica que las políticas que deben ser generadas o las ya generadas para los excombatientes y su reincorporación a la vida civil deben trascender de la noción de la no reincidencia a la noción de

la humanidad, la cual permitiría recuperar al excombatiente de la dimensión de la rareza.

Facilitar lo anterior pasa por reconocer las particularidades de vida y motivaciones que cada hombre y mujer tuvo para su vinculación al grupo armado. Teniendo en cuenta los resultados de esta investigación, se encuentra que, para las mujeres en particular, su familia de infancia se caracterizó por brindar escenarios de socialización tradicionales, donde esta era concebida como parte del escenario privado en contraposición del papel que se le restringía en lo público. Dichos escenarios son típicos en Colombia, especialmente en las zonas rurales -lugares de procedencia de la gran masa de excombatientes hombres y mujeres de las FARC-EP- en los cuales la mujer es delegada al ámbito del trabajo dentro del hogar, restringiéndosele el manejo de asuntos económicos ligados a la producción campesina (Ballara & Parada, 2009). Esta situación ha permitido la consolidación de roles para hombres y mujeres, en los cuales los primeros ostentan una posición de poder y, las segundas, una posición de dependencia: esta situación legitima la violencia contra la mujer (Huertas, 2017), pues, como lo señala González (1995), la mujer tenía como campo de acción la jefatura del hogar en lo relacionado con las tareas domésticas y los hijos, mientras que el hombre desplegaba sus cualidades en el mundo del trabajo y de la política. Sin embargo, esto se rompe con la incursión de aquella mujer campesina en las guerrillas, pues, ya sea por los ideales de la organización o por la influencia social, ingresa en un escenario en el cual se posiciona como un actor social importante (Jiménez, 2014).

Por otra parte, la vinculación de las mujeres en las guerrillas también evidencia el abandono estatal de las comunidades rurales de las que ellas provenían, pues, tal como se puede leer en los resultados de la investigación, la guerrilla hacía presencia permanente en los lugares en los que ellas habitaban o frecuentaban, constituyéndose en la figura de autoridad ante la ausencia de las instituciones del Estado. El CNMH (2014) señala la trayectoria de las FARC y su vinculación con las comunidades desde 1949. Así, en un primer momento, esta organización se fundamenta en las ideas políticas del Partido Comunista Colombiano, defendiendo los derechos del campesinado, constituyéndose, de esta manera, como una guerrilla de origen campesino. En un segundo momento, las FARC, como organización guerrillera, llegan a



ocupar los territorios periféricos abandonados por el Estado colombiano, obteniendo un gran apoyo social en ellos: esto les sirve para fortalecerse política y militarmente. Es en este periodo en el que se ubican muchos de los y las combatientes, pues en sus territorios existía la presencia naturalizada de la guerrilla como aquella institución reguladora y defensora de sus intereses. Igualmente, la incursión del narcotráfico en la guerrilla permitió la obtención de apoyo comunitario, precisamente, de aquellos que subsistían mediante el cultivo de coca. Posteriormente, tras el reconocimiento de la lucha armada como política, se abren paso las negociaciones con diferentes gobiernos y la inclusión de los líderes guerrilleros en la política: se tuvieron situaciones de retroceso ante el genocidio político de la Unión patriótica. Una conclusión lógica de esto parte de la falta de participación activa del Estado en las comunidades, pues su ausencia precipitó el fortalecimiento humano e ideológico del grupo armado. Sin embargo, luego de la salida de los combatientes de las FARC de los territorios, el Estado colombiano no ha ejercido el control requerido, lo cual ha generado la ocupación de nuevos actores. De esta manera, señala la Fundación Paz y Reconciliación (2018) que, de los 242 municipios donde operaban las FARC, hay un grupo de 78 municipalidades con problemas graves de seguridad, en los que se ha presentado la ocupación criminal de disidencias de las FARC, la expansión ELN y/o la expansión de grupos armados organizados (GAO).

Reconocer que los ideales defendidos por la organización fueron una motivación de ingreso para algunas mujeres implica la relevancia de la voz política de la mujer excombatiente y la necesidad de su legitimación dentro de los escenarios de decisión del país. Asimismo, las dinámicas llevadas a cabo dentro del grupo armado permitieron el empoderamiento de las mujeres, situación que debe ser potencializada y reconocida. La no generación de estrategias de potencialización de los roles de equidad puede derivar en la transformación de la conciencia de género por parte de las mujeres excombatientes, lo que generaría volver al rol tradicional femenino reforzado por las concepciones sociales de los ciudadanos. Al respecto, señalan Abogados Sin Fronteras & Corporación Humanas (2018):

Sobre la última, recae un estereotipo como trasgresora de normas sociales y conductas esperadas de una mujer. Por lo mismo, la

reintegración de las mujeres debe pensarse desde esta realidad y los estereotipos socioculturales que permean las instituciones del Estado y que pueden traducirse en impedimentos para la garantía de sus derechos (p. 12).

La mujer excombatiente entrevistada decide ingresar a la organización: no fue reclutada forzosamente. Esto implica trascender de la noción victimizante que siempre se le ha adjudicado a la mujer en Colombia, sujetándola al proteccionismo del Estado y limitándola en la vida pública. Asimismo, se deben impulsar acciones diferenciales tanto para las mujeres que ingresaron de manera forzada a la organización como para las que no, reconociendo el impacto diferencial en cada una de ellas, pues es importante no desconocer la existencia de víctimas. Sin embargo, precisamente, su reconocimiento parte del poder de su voz y de la participación en los diferentes procesos de juzgamiento a los responsables. Esto implica, además, el fortalecimiento del acceso a la justicia de las mujeres excombatientes, legitimando sus testimonios e historias de vida.

Un aspecto relevante encontrado en la investigación se relaciona con la edad temprana de ingreso al grupo armado y la permanencia extendida en este. Al respecto, diferentes investigaciones (Cuevas & Castro, 2009; Palmou, s.f.) han evidenciado la existencia de consecuencias negativas de la vinculación temprana a un grupo de naturaleza violenta, señalando consecuencias psicológicas (depresión, ansiedad) como predictores de carreras criminales. Si bien la investigación no aborda estos aspectos en particular, se acoge la recomendación de Caicedo (2016) relativa a la “reorientación de los conocimientos que adquirieron para la guerra en conocimientos para preservar la vida, cuidar y construir” (p. 10). No obstante, el re direccionamiento de aprendizajes negativos, debe acompañarse de iniciativas de empleabilidad, siendo este un factor crítico para la reincidencia (García, 2015).

En relación con lo anterior, los datos de la ARN demuestran que la mayoría de los excombatientes se encuentran en el sector informal, lo cual no es positivo si lo que se pretende es que aquellos vivan dentro de los parámetros de la legalidad. Asimismo, en este punto, es importante resaltar los postulados consignados en el Acuerdo Final relativos al fortalecimiento del campo, pues, dada la vocación agrícola de los excombatientes de las FARC

y los testimonios en los cuales es la vida rural la deseada, se deben recuperar dichos lineamientos para su implementación, permitiendo la configuración de empleos rurales para aquellos que deseen continuar allí. Esto debe hacerse generando una política agraria integral, que trascienda del abandono tradicional del Estado al campo colombiano. Sin embargo, es importante resaltar lo mencionado por la Corporación Humanas (Caicedo, 2016) relativo al desplazamiento de las mujeres de los ETCR por la no garantía de servicios básicos de salud, ni de condiciones de habitabilidad, así como por la falta de derechos sobre la tierra, lo cual impide la generación de proyectos, propiciando que estas abandonen los territorios en búsqueda de mejores oportunidades. Adicionalmente, la reintegración económica se encuentra limitada por los estereotipos sociales que persisten actualmente: por esto, la institucionalidad colombiana deberá atender las necesidades de las mujeres excombatientes mediante la generación de empleo rural y urbano, pero, sobre todo, generar estrategias para la reconfiguración de pensamientos que limitan las posibilidades de reintegración económica por parte de la mujer excombatiente (Abogados Sin Fronteras & Corporación Humanas 2018).

Otro asunto importante encontrado en la investigación se refiere a la familia actual y a la maternidad de la mujer combatiente. Así, en los testimonios de las entrevistadas se hallan relatos relacionados con el fuerte control a la maternidad, bajo la justificación de las circunstancias de la guerra. Algunas investigaciones cuestionan dicha posición frente a los discursos de igualdad pregonados por el grupo guerrillero, señalando que la pérdida de individualidad de la mujer, en razón de los propósitos del grupo, permiten la invisibilización de ella como individuo. Así, aunque la igualdad entre sexos se cumple, la homogeneidad de las poblaciones vulnera las libertades de las mujeres (Mejía & Anctil, 2017). Pero, más allá de esto, se debe reconocer la existencia de cientos de menores que nacen en el contexto de la confrontación y que son entregados a familias o desconocidos, así como aquellos que están naciendo y creciendo en los ETCR (Defensoría del Pueblo, 2017). Reconocer, entonces, que los excombatientes tienen familias implica la protección de los menores en los diferentes niveles, especialmente el de la discriminación. Asimismo, se deben generar estrategias para el acompañamiento de la reunificación familiar, reconociendo los impactos a nivel psicosocial de la separación, pues

el Acuerdo de Paz ha permitido el reencuentro de cientos de mujeres excombatientes con sus hijos (Defensoría del Pueblo, 2017).

Otra de las conclusiones de esta investigación se relaciona con el tema de la seguridad. Algunas investigaciones han demostrado la importancia de la garantía de la seguridad de los y las excombatientes como garantía de la no reincorporación o reincidencia en actividades ilegales. Así, Nussio (2011) y Kaplan & Nussio (2016), en investigaciones relacionadas con la reincidencia criminal de excombatientes de diferentes GAI, señalan que existen diferentes variables que influyen tanto en la reorganización de nuevas estructuras criminales, como en la permanencia de los excombatientes en un estilo de vida violento. Estas variables se agrupan en dos fuerzas o motivaciones: impulsoras y restrictivas.

Las fuerzas impulsoras se relacionan con: 1) condiciones económicas caracterizadas por su naturaleza desfavorable y que permiten la justificación de la iniciación de actos delictivos; 2) factores de seguridad relacionados a sentimientos de rivalidad frente a compañeros no desmovilizados o la existencia de GAI o estructuras criminales que hayan perseguido el perjuicio del grupo al cual el desmovilizado se encontraba vinculado, generando miedo, paranoia y estrategias de protección como la revinculación; 3) las oportunidades para el crimen (tales como la existencia de vínculos con ex compañeros o ex comandantes y habilidades específicas para el crimen). Por otro lado, las fuerzas restrictivas tienen en cuenta el nivel de control social. Así, la existencia de instituciones funcionales permite que el excombatiente permanezca en la legalidad, siendo importante la presencia y el significado de la familia para el individuo. Igualmente, la creación e implementación de estrategias de reincorporación adecuadas contribuyen al propósito de una vida libre de violencia para las personas desmovilizadas.

Dado esto y los diferentes testimonios de las mujeres excombatientes, es urgente la toma de medidas para proteger a las personas que, en la actualidad, están construyendo su vida en la civilidad, brindándoles las condiciones de seguridad que les permitan llevar a término positivo este propósito.

No obstante, a pesar de estas inseguridades y miedos, la investigación muestra un gran compromiso por parte de las mujeres excombatientes



con la paz y la materialización de sus ideas políticas en dicho escenario, dejando atrás la confrontación armada y preparándose para el ejercicio político y la reconstrucción de sus familias. Es, entonces, deber del Estado apropiarse de las obligaciones que con el Acuerdo Final adquirió, despojándose de toda mancha ideológica que impida la construcción de la paz (Ruiz, 2019), reconociendo el potencial rol de las mujeres que, tras su paso por la confrontación, cambian radicalmente sus vidas y pensamientos, y obtienen aprendizajes que pueden ser replicados en la búsqueda de la construcción de un país equitativo y con justicia social.

## Referencias

- Abogados Sin Fronteras & Corporación Humanas (2018). Situación de las mujeres rurales y mujeres ex combatientes en el marco del Acuerdo Final de Paz. Disponible en: [https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/report\\_colombia\\_cedaw\\_asfhumanas\\_julio\\_2018\\_vf.pdf](https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/report_colombia_cedaw_asfhumanas_julio_2018_vf.pdf)
- Álvarez, J.L. & Jurgenson, G. (2003). Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología. México, D. F.: Paidós.
- ARN (2018). La reintegración en cifras. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/lareintegracion/Paginas/cifras.aspx>
- Ballara, M. & Parada, S. (2009). El empleo de las mujeres rurales: lo que dicen las cifras. FAO-CEPAL.
- Barrera, A. (2018). Mujeres excombatientes y transformación de conflictos: paradojas de la construcción de la paz en la lucha armada. *La manzana de la discordia*, 13(2), 21-39.
- Blair, E. & Londoño, L. (2003). Experiencias de guerra desde la voz de las mujeres. *Nómadas*, 19, 106-115. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117940011>
- Boutron, C. & Gómez, D. (s.f.). Para no pasar del fusil a la olla: retos de la reincorporación civil y política de las mujeres guerrilleras en Colombia. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2017/03/08/para-no-pasar-del-fusil-a-la-olla-retos-de-la-reincorporacion-civil-y-politica-de-las-mujeres-guerrilleras-en-colombia/>
- Caicedo, L. (2016). Recomendaciones para un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Disponible en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/060716\\_Recomendaciones\\_para\\_un\\_proceso\\_de\\_DDR\\_-\\_Humanas.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/060716_Recomendaciones_para_un_proceso_de_DDR_-_Humanas.pdf)
- CNMH (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Cuevas, M. & Castro, L. (2009). Efectos emocionales y conductuales de la exposición a violencia en niños y adolescentes en Colombia. *Behavioral Psychology*, 17(2), 277-297.
- Defensoría del Pueblo (2017). Informe Espacios Territoriales De Capacitación Y Reincorporación. Recuperado de: [http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe\\_ETCR.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe_ETCR.pdf)
- El Espectador (24 de septiembre de 2018). Agresiones contra líderes sociales antes y después del acuerdo de paz. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/agresiones-contralideres-sociales-antes-y-despues-del-acuerdo-de-paz>
- Elson, C. (2016). Testimonio in a post-revolutionary era: the writings of female ex-combatants. En: *Women's writing in Colombia: An alternative history* (pp. 143-184). New York: Palgrave Macmillan.
- Fundación Paz & Reconciliación (2018). Cómo va la paz. Disponible en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>
- Galvis, M. (2009). Situación en Colombia de la violencia sexual contra las mujeres. Corporación Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género
- García, A. (2015). El acceso al empleo para población en proceso de reintegración, ex AUC: Una estrategia para la eliminación de obstáculos para la paz (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://bdigital.unal.edu.co/49813/1/andreamilenagarciahernandez.2015.pdf>
- GMH (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- González, Y. (1995). Movimiento de mujeres en los años 60 y 70 En: Velásquez, M. (Comp.), *Las mujeres en la historia de Colombia*. (pp. 258-278). Bogotá: Consejería Presidencial Para La Política Social, Presidencia de la República de Colombia.
- Gutiérrez, F. & Carranza, F. (2017). Organizing women for combat: The experience of the FARC in the Colombian war. *Journal of Agrarian Change*, 17, 770-778.
- Herrera, M. & Pertuz, C. (2015). Narrativas femeninas del conflicto armado y la violencia política en Colombia: contar para rehacerse. *Revista de Estudios Sociales*, 53, 150-162.
- Huertas, O. (Ed.) (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Editorial Ibáñez.

- Huertas, O. (Ed.) (2017). Femicidio y educación. Aproximaciones y construcción del discurso desde la práctica social. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Huertas, O., Ruiz, A. L. & Botía, N. (2018). De mujer combatiente a mujer constructora de paz. Inclusión de la voz femenina en el escenario del posacuerdo. *Ratio Juris*, 12(25), 43-67
- Ibarra, E. (2008). Guerrilleras y activistas por la paz en Colombia: incursión política y rupturas identitarias. *Pensamiento Psicológico*, 4(11), 65-84.
- Jiménez, C. (2014). Las mujeres y la guerrilla: ¿un espacio para las políticas de género? *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16(32), 383-397.
- Kaplan, O. & Nussio, E. (2016). Explaining recidivism of ex-combatants in Colombia. *Journal of Conflict Resolutions*, 1-30.
- Lesmes, L. (2016). Historias de mujeres excombatientes en estado de reclusión. Tensiones socio-jurídicas en torno a la ley de justicia y paz. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12157?show=full>
- Mejía, Y. & Anctil, P. (2017). Corporalidades y subjetividades sexuales: el caso de las mujeres excombatientes de las guerrillas colombianas. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 23, 97-122.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2018). Informe del secretario general. Disponible en: <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1829784.pdf>
- Navas, C. & Penagos, J. (s.f.). Violencia sexual en el conflicto armado, su precio más barato que las balas, pero su valor una huella brutal e indeleble. Universidad Militar Nueva Granada. Disponible en: <https://studylib.es/doc/8714766/art%C3%ADculo-violencia-sexual-contr-la-mujer-en-el>
- Nussio, E. (2011). Understanding Excombatants. Central themes in the lives of former paramilitaries in Colombia (tesis de doctorado). University of St. Gallen, Brusio (Graubunden), Suiza.
- OPC (2015). Cifras: mujeres de organizaciones armadas ilegales en Colombia: acercamiento cuantitativo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, USAID, OIM.
- OPC (2016). Retos de las mujeres combatientes en el fin del conflicto. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palmou, A. (s.f.). Carrera delictiva, criminología del desarrollo vital. *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: [www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/07/doctrina41536.pdf](http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/07/doctrina41536.pdf)
- Patiño, R. & Patiño, C. (2012). Configuración de la identidad de desertores de la guerrilla colombiana. *Psicología & Sociedad*, 24(3), 517-526.
- Pizarro, E. (1991). Las FARC. De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Romero, I. (1995). La reinserción de la mujer ex-combatiente: Un legado de guerra. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 44, 369-383. Disponible en: <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i44.5203>
- Ruiz, A. L. (2019). Implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final con las FARC-EP. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 14(1), 91-128
- Sánchez-Blake, E. (2012). De actores armadas a sujetos de paz: mujeres y reconciliación en el conflicto colombiano. *La manzana de la discordia*, 7(2), 7-14
- Stanford. (s.f.). El papel de la mujer en la lucha sandinista. Disponible en: [http://web.stanford.edu/group/arts/nicaragua/discovery\\_sp/women/](http://web.stanford.edu/group/arts/nicaragua/discovery_sp/women/)
- Theidon, K (2009). Reconstrucción de la masculinidad y reintegración de excombatientes en Colombia. Working papers, 5. FIP.
- Universidad Nacional de Colombia. (2017). Caracterización comunidad FARC-EP: Resultados generales. Disponible en: [https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf/1/presentacion\\_rueda\\_de\\_prensa\\_julio\\_6\\_2017.pdf](https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf/1/presentacion_rueda_de_prensa_julio_6_2017.pdf)
- Uribe, M. (2016). El estatus de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en las FARC. Universidad San Francisco de Quito. Disponible en: <http://repositorio.usfq.edu.ec/handle/23000/5533>
- Valencia, O. & Daza, M.F. (2010). Vinculación a grupos armados: un resultado del conflicto armado en Colombia. *Perspectiva psicológica*, 6(2), 429-439.
- Vanegas, J. (2017). “¡A mucho honor guerrillera!”: Un análisis sobre la vida de las mujeres guerrilleras en Colombia (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Verdad Abierta (15 de septiembre de 2016). Exterminio de la UP fue un genocidio político. Disponible en: <https://verdadabierta.com/exterminio-de-la-up-si-fue-un-genocidio-politico/>



**“DE LA SERIE VISIBLES”**

**Técnica:** Óleo sobre lona

**Medidas:** 150 X 150 cms.

**Año:** 2012

# Noción de víctima y conflicto armado en Colombia: hermenéutica, ciudadanía y equidad de género

## *The notion of victim and the Colombian armed conflict: hermeneutics, citizenship and gender equity*

**Ledis Bohórquez Farfán** 

Universidad Pontificia Bolivariana

[ledis.bohorquez@upb.edu.co](mailto:ledis.bohorquez@upb.edu.co)

**Priscyll Anctil Avoine** 

Université du Québec à Montréal

[anctil\\_avoine.priscyll@courrier.uqam.ca](mailto:anctil_avoine.priscyll@courrier.uqam.ca)

**Yuber Hernando Rojas Ariza** 

Universidad Pontificia Bolivariana

[yuber.rojas@upb.edu.co](mailto:yuber.rojas@upb.edu.co)

### **Resumen**

*El presente artículo tiene como objetivo analizar, desde tres ejes, los límites del concepto de víctima implícitos en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Estos tres ejes se presentan así: en primer lugar, el análisis sobre el concepto de víctima a partir de la filosofía política y su relación con la violencia en perspectiva hermenéutica; en segundo lugar, la profundización en la noción de víctima desde el ejercicio real de ciudadanía; y, en tercer lugar, la interpretación de las limitaciones de la noción de víctima desde la equidad de género. El resultado: existe un concepto de víctima excluyente e inoperativo, que promueve la segregación y limita, tanto el ejercicio real de ciudadanía como las posibilidades de avanzar en la equidad de género. En síntesis: una noción de víctima que profundiza las relaciones de poder y recrea ciertos tipos de violencias resultantes del conflicto armado colombiano.*

**Palabras clave:** Víctimas; Violencia; Hermenéutica; Ciudadanía; Equidad de género.

### **Abstract**

*The purpose of this article is to analyze, from three points of view, the limits of the concept of victim, implicit in Law 1448 of 2011, known as the Victims and Land Restitution Law. These three axes are presented as such: first, drawing upon political philosophy, an analysis of the concept of victim and its relation to violence from a hermeneutic perspective; second, the deepening of the notion of victim from the exercise of citizenship; and third, the interpretation of the limitations of the notion of victim from a gender equity perspective. The result: there is an exclusionary and inoperative concept of victim,*

*which promotes segregation and limits both the real exercise of citizenship and the possibilities of advancing gender equity in Colombia. To sum up, a notion of victim that deepens power relations and recreates certain types of violence resulting from the Colombian armed conflict.*

**Keywords:** Victims; Violence; Hermeneutics; Citizenship; Gender Equity.

**Artículo:** Recibido el 12 de diciembre de 2018 y aprobado el 12 de julio de 2019.

**Cómo citar este artículo :**

*Bohórquez Farfán, L., Anctil Avoine, P., Rojas-Ariza, Y. (2019). Noción de víctima y conflicto armado en Colombia: hermenéutica, ciudadanía y equidad de género. Reflexión Política 21(42), pp. 30-42. doi: 10.29375/01240781.3469*

## **Introducción**

La noción de víctima está tanto en el corazón de la historia contemporánea de Colombia como en el impacto social incalculable de la guerra que ha padecido este país. Las cifras indican que los distintos actores armados, legales e ilegales son responsables del daño causado a 8.847.047 víctimas, según el Registro Único de Víctimas (RUV) (2019). Y justamente, ese carácter civil de la guerra ha cobrado la vida de miles de colombianos y colombianas durante décadas. Sin embargo, la historia ha sido escrita por los vencedores y no por los vencidos. O para hacer más explícita la aseveración: una historia que no le ha dado voz a los civiles “vencidos”, es decir, a las víctimas del conflicto armado colombiano. Un país donde han reinado el silencio, el olvido y la impunidad.

La actual implementación del proceso de paz entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el gobierno colombiano ha dado otro rumbo, en término práctico y analítico, al concepto de víctima. En efecto, se ha puesto un énfasis especial en la participación de los colectivos de víctimas, pero también, se ha querido de-construir la dicotomía entre persona víctima y persona victimaria. Este contexto, y el valor dado a la noción de víctima en el marco del acuerdo de paz firmado en 2016, ha sido posible por el continuo activismo de los grupos y colectivos de víctimas, así como a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (República de Colombia, 2011). Dicha ley ha sido un importante avance en materia de reconocimiento de las víctimas: ha posibilitado espacios de reconstrucción de la memoria de las víctimas del conflicto y ha dado lugar al reconocimiento jurídico de esta condición como herramienta contra el olvido. A pesar de esto, los obstáculos alrededor de su implementación han dificultado la superación de la “condición” de víctima, especialmente desde el punto de vista político, para transformar las estructuras de opresión y violencia que persisten. Cabe preguntarse entonces, ¿existen otras posibilidades para pensar la apertura del concepto de víctima más allá de lo jurídico?

Este artículo presenta los resultados de una investigación titulada *Los límites del concepto de víctima: Un estudio desde el ejercicio de ciudadanía y equidad de género en Colombia*, conducida por el Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Cultura, Derechos Humanos y Muerte de la Universidad Pontificia Bolivariana - Seccional Bucaramanga. Tiene como objetivo analizar, desde tres ejes, los límites del concepto de víctima implícitos en la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Estos tres ejes se presentan de la siguiente forma: en primer lugar, el análisis sobre el concepto de víctima a partir de la filosofía política y su relación con la violencia en perspectiva hermenéutica; en segundo lugar, la profundización en la noción de víctima desde el ejercicio real de ciudadanía; y en tercer lugar, la interpretación de las limitaciones de la noción de víctima desde la equidad de género.

En ese contexto, la investigación emprendida acerca de los límites del concepto de víctima resulta

importante porque permite una mirada crítica y, por ende, posibilita abrir la noción de víctima. El objetivo, entonces, es mostrar desde esa perspectiva crítica los límites del concepto de víctima de la Ley 1448 del 2011, y abrir el concepto de víctimas a otras posibilidades e interpretaciones.

### **1. La noción de víctima en medio del conflicto armado: una aproximación hermenéutica**

El análisis hermenéutico del concepto de *víctima* es fundamental para una re-interpretación de las múltiples violencias en el marco del conflicto armado en Colombia. Sin caer en un anacronismo conceptual, en este apartado queremos abrir las posibilidades de interpretación sobre el concepto con el fin de poder hallar su multiplicidad. Por consiguiente, se trata de plantear la pregunta que posibilite superar el efecto adverso: la univocidad conceptual. En esa perspectiva, la pregunta es la siguiente: ¿Qué significa ser víctima en el marco de la guerra?

Para poder abordar esta cuestión se requiere establecer su presunta génesis y desarrollo, cuyo proceso permitirá una mirada más amplia sobre el caso colombiano. Cabe mencionar que no se trata de un exhaustivo análisis histórico-comparativo entre Alemania y Colombia, sino una re-interpretación que permita abrir horizontes de análisis y la superación de la univocidad (y del reduccionismo) conceptual.

#### **Rompiendo su univocidad: algunos elementos para su comprensión**

El concepto de víctima adquiere especial relevancia en la época de posguerra a mediados del siglo XX y está ligado a la construcción de la memoria histórica a partir de los millones de muertos que dejó la Segunda Guerra Mundial. Se caracteriza por tener un componente jurídico en términos de presuponer a un victimario claro y definido pese a que la concepción de víctima, a falta de narrativas que permitieran versiones desde dicha óptica, difícilmente puede tener un matiz claro y definido. En consecuencia, la complejidad de la relación víctima-victimario trastoca los límites en los cuales se establece una “zona gris”, tal y como lo analiza Primo Levi en la *Trilogía de Auschwitz* (2015, pp. 497-528).

Para el caso concreto de la Segunda Guerra Mundial, el régimen nazi se convirtió en *victimario*

y los sometidos y asesinados bajo su poder se transformaron en la figura de *víctima*. La posterior captura de los responsables de la barbarie del régimen nazi y su proceso de juzgamiento – por ejemplo, los juicios de Nuremberg (1945-46) – llamó la atención de la filósofa alemana Hannah Arendt cuya interpretación crítica quedó plasmada en su obra *Eichmann en Jerusalén* y develó la banalidad del mal a partir de su análisis sobre el juicio de Eichmann, realizado en 1961. De manera similar a la experiencia de Arendt como exiliada (y sobreviviente), también lo manifestó Primo Levi, quien vivió el horror de los campos de concentración; ambos sobrevivientes de la Segunda Guerra Mundial y víctimas del régimen nazi, que lograron una narrativa de cara a la memoria histórica de los caídos.

No obstante, del ámbito de la guerra se pasa al lenguaje jurídico-político, cuya transición encasilla al “sobreviviente”. Pasó con los victimarios del régimen nazi juzgados en la posguerra, que fue objeto de interpretación filosófica de Arendt y Levi, y también pasa con el lenguaje que se instaura desde la década de los sesenta en el mundo: el concepto de víctima deja de lado la noción de sobreviviente de la guerra. Por ejemplo, en Colombia el llamado Frente Nacional (1958-1970) no habla ni siquiera de víctima sino de *damnificado* por la violencia (Jaramillo, 2014), lo cual significó entender que el sujeto que padece la guerra, simplemente se observaba como un daño colateral frente a la prioridad en atención que tuvieron los gobiernos de turno de cara a los daños materiales ocasionados: “(...) estaban más preocupados por las zonas de violencia que por los sujetos victimizados” (Jaramillo, 2014, p.85). Solamente hasta la década de los ochenta la noción de víctima se reconoce en el plano del orden jurídico (internacional) más allá de la derivación del lenguaje de posguerra: se amplía su concepción. En la *Declaración de las Naciones Unidas* sobre principios fundamentales de Justicia se hace explícitamente alusión a la concepción de víctima:

[...] las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. Para las víctimas de delitos y del abuso de poder. (Naciones Unidas, 1985, p. 313).



Sin embargo, mientras esto acontecía en el plano internacional, en Colombia comenzaba el genocidio contra la Unión Patriótica que, para hacer precisión, entre 1984 y 2002 dejó más de 4.153 integrantes asesinados y/o desaparecidos, según el Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Lejos de acoger la directriz de las Naciones Unidas, las décadas de los ochenta y noventa se convirtieron en un período de profundización de la guerra donde desaparece la víctima como sujeto, y en su lugar, continúa el tratamiento de *damnificado por la violencia* de la década de los sesenta. El discurso de víctima del conflicto armado queda entonces ligado en un principio a la categoría de *damnificado de la violencia* y pasa a llamarse *desplazado por la violencia*: en la vida práctica y uso común del lenguaje, se habla de víctima y desplazado como sinónimos. No obstante, pierde curiosamente la arista de sobreviviente desde el eco del discurso estatal que se extiende por la sociedad y el mundo entero.

Así, bajo ese eufemismo que recubrió el fin de siglo XX en Colombia donde se mostraba al desplazado como el único sujeto que padecía la guerra en Colombia, nació la categoría de Víctima en la primera década del siglo XXI. Se comienza a configurar la noción de víctima como concepto que se corresponde con la situación de violencia que se ha padecido en el país. En ese contexto, por ejemplo, nace en 2005 el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), organización de base social que no solamente logró congregarse a distintas organizaciones defensoras de derechos humanos del país (MOVICE, 2015), sino que además se convirtió en la respuesta (y resistencia) frente al Estado colombiano y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), el cual trató a las víctimas y defensores de DDHH como “auxiliadores del terrorismo”, mientras dicho gobierno realizaba el Acuerdo de paz con los paramilitares, denominado como Justicia y Paz. En consecuencia, se puede afirmar que la noción de víctima se robustece y adquiere vida propia gracias a la lucha y organización social en medio de la guerra, seis años antes de formalizarse por parte del Estado en la Ley 1448 de 2011 (o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), que más adelante trataremos en detalle desde el ejercicio de la ciudadanía y la equidad de género.

En resumidas cuentas: sea la concepción de *damnificado de la violencia* que reinó desde los sesenta hasta los noventa, o *desplazado de la*

*violencia* como lenguaje de los noventa y la primera década del siglo XXI, o inclusive como *víctima de la violencia* a partir de la Ley 1448 de 2011, lo cierto es que desaparece el sujeto constructor de memoria histórica: *los sobrevivientes*. En medio de esta transformación de la noción de víctima, vale la pena resaltar nuevamente la pregunta: ¿qué significa ser víctima del conflicto armado? Frente a esta pregunta, se hace necesario hacer una re-interpretación acerca de la violencia en Colombia que permita el papel protagónico de las llamadas víctimas del conflicto armado desde elementos filosóficos.

### **Víctima (s) de la violencia: hacia una apertura del concepto**

Es importante decir que, generalmente, la literatura sobre la violencia ha versado sobre el periodo de violencia (mediados del siglo XX). La lectura más robusta y los aportes más significativos se han hecho desde los estudios históricos como los realizados por Gonzalo Sánchez en su libro *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia* (1983) o aquellos que se publicaron mientras estuvo al frente del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) durante el 2011 y 2018. También cabe resaltar el denominado grupo de *violentólogos*, académicos especialistas en los procesos de violencia en Colombia, que sentaron bases para estudios históricos, políticos e inclusive culturales. Algunas de sus figuras más representativas son los investigadores Gonzalo Sánchez, Álvaro Camacho Guizado, Eduardo Pizarro Leongómez, Francisco Leal Buitrago y, con notoria agudeza, María Victoria Uribe Alarcón con sus investigaciones sobre *antropología de la violencia*; de igual forma se destaca el trabajo del Grupo de Memoria Histórica (2007-2011) y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Por otra parte, también está quizá la obra más emblemática escrita recientemente: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (2015), en la cual se recogen 14 ensayos y se hace una formidable síntesis del proceso de violencia colombiano.

Si bien son grandes aportes para la comprensión del conflicto armado en Colombia, queremos resaltar que falta apuntalar una reflexión teórica sobre el concepto de víctima en el marco del proceso de violencia en Colombia. Esa deuda de la investigación – y de la academia colombiana – debe

subsannarse con estudios teóricos que den paso a la posibilidad de lograr una teoría interpretativa (fundamentalmente filosófica) que rinda cuentas sobre nuestra convulsionada historia reciente y su modus operandi. Desde la filosofía política en comunión con la hermenéutica se puede dar paso a una *hermenéutica de la violencia* que proporcione la comprensión de la misma y su superación. En efecto, los aportes de Hannah Arendt (2006), al igual que la lectura de Primo Levi (2015) y Byung Chul Han (2016) posibilitan ese *Topos* o espacio de pensamiento.

El concepto de víctima aquí resaltado desde la perspectiva hermenéutica en clave de filosofía política, más allá de lo novedoso del abordaje, sugiere que se ha entendido como una relación violencia-víctima fenomenológicamente. Dicha interpretación de *la violencia como fenómeno*, la ha situado y supeditado al plano político, económico, social y cultural. Esa interpretación clásica de violencia en relación con la concepción de víctima, no permite entender que la relación violencia-víctima es fundamentalmente cambiante, dinámica e inclusive autónoma. En otras palabras, el debate radica en una re-interpretación de violencia-víctima como categoría analítica que permite entender el *modo-de-ser* del colombiano en su proceso de devenir constante, sin que ello sea una pretensión de universalidad. En resumen: pareciera que la relación violencia-víctima se forma, reforma y transforma hasta el punto de convertirse en piedra angular y explicativa del devenir histórico de Colombia.

Ahora bien, si la discusión acerca de la relación violencia-víctima es controversial en tanto que se cambia el espacio desde el cual se interpreta, no menos controversial es la relación víctima-victimario o victimaria. Tal relación se convierte en el fundamento del plano político, más allá de la audaz interpretación clásica de Carl Schmitt (amigo-enemigo) en su libro *El concepto de lo político* (2016). En efecto, el resultado analítico que aquí se sostiene indica que no solamente el conflicto armado (colombiano) se explica por la relación víctima-victimario/a sino también por el plano político y su praxis jurídica. Eso significa que la relación víctima-victimario/a se convierte en el sostén del funcionamiento jurídico (Sampedro Arrubla, 1998) pero también en un diferencial importante desde la psicología social (Ballesteros, López y Pearson, 2008).

Además de las dos relaciones expuestas (violencia-víctima y víctima-victimario/a), la

discusión recae sobre el carácter topológico de la violencia. Mientras el filósofo surcoreano Byung Chul Han sostiene una macrofísica y microfísica de la violencia (Han, 2016), nuestro estudio sostiene que la línea divisoria entre lo uno y lo otro es un nuevo *Topos* en el cual se localiza una especie de *mesofísica de la violencia* que adquiere autonomía porque no es ni macro ni microfísica; más bien se trata de una violencia que se trastoca por el lenguaje y es tan violenta como sutil tanto hacia “dentro” como hacia “afuera” del yo: una especie de cuerpo de la violencia (Rojas, 2017, p. 753).

Eso significa que, en esa zona gris donde emerge una especie de *mesofísica de la violencia*, se encuentra el pilar para la teorización de la violencia en Colombia y su relación con las víctimas. Ese vacío de la academia con respecto a la violencia desde un abordaje filosófico, posiblemente ha legitimado las mismas prácticas violentas en tanto que, a falta de acción, se ha actuado por omisión. Una omisión intelectual en el mismo seno del sistema educativo que deja en una situación desfavorable a la praxis filosófica en particular, y a las ciencias sociales y humanidades en general. El reto ahora consiste en el desmonte discursivo del concepto de víctima y la necesaria re-interpretación sobre la violencia.

Es precisamente en la apertura del concepto de víctima donde emerge el plural “víctimas” y es posible abordar de forma crítica la Ley 1448 de 2011, así como revelar su funcionamiento: el proceso de cosificación de lo humano. De manera que la discusión sugerida busca romper con la univocidad del concepto de víctima y habla más bien de su multiplicidad. Pero, ¿cómo comprender la concepción de víctima más allá de su univocidad? ¿Cómo comprender la praxis de la multiplicidad de las víctimas a partir del ejercicio real de la ciudadanía y la equidad de género?

## **2. Hacia nuevos horizontes: posibilidades ciudadanas**

El concepto de ciudadanía es milenario: se puede rastrear desde la filosofía griega hasta nuestros días, con énfasis distintos en cada época y dependiendo del enfoque de su abordaje. De esta manera, diversos autores y autoras han hablado del tema, con énfasis particulares y en momentos distintos, dentro de los cuales vale mencionar a Thomas Marshall (1950), Adela Cortina (1997), Esteban Antxustegui (2010), Juan Antonio Horrach (2009), Arthur Benz (2010),



Jhon Rawls (2002), Jürgen Habermas (1999) y Will Kymlicka (1996). Sus aportes han permitido comprender que el concepto de ciudadanía hace referencia al estatus que poseen las personas en el marco de la comunidad política, sujeto a normas y en relación con otros dentro de un territorio. Por ello, existen dos elementos constitutivos del concepto: el Estado y la sociedad, dentro de la cual se cuentan los movimientos sociales y grupos de presión, entre otros. “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica” (Marshall y Bottomore, 1950, p. 37).

Para Cortina, el concepto en sí mismo involucra una dimensión jurídica relacionada con los derechos, una dimensión moral que implica obligaciones, y una dimensión espacial y relacional en términos de la pertenencia a una comunidad: “[...] un concepto pleno de ciudadanía integra un status legal (un conjunto de derechos), un status moral (un conjunto de responsabilidades) y también una identidad, por la que una persona se sabe y siente perteneciente a una sociedad” (Cortina, 1997, p. 77).

Las dinámicas cambiantes de cada momento histórico han lidiado problemas que han conllevado a un abordaje más amplio de la ciudadanía, que lejos está ya de circunscribirse solamente a la ciudadanía civil y política de los inicios. De hecho, muchas teóricas y teóricos en filosofía política han hecho críticas al modelo de ciudadanía tal como se ha pensado a partir de la Revolución francesa; Wollestonecraft (1996) y De Gouges (1791) son dos ejemplos de mujeres que han denunciado el marco de ciudadanía pensado desde un sujeto masculino y exclusivo. Así, desde su propia evolución histórica, el concepto de ciudadanía ha excluido poblaciones con base en una visión esencialista del sujeto que la podía ejercer. Como lo ha apuntado Pateman (2010), el famoso contrato social de Locke, el cual marca las pautas de la apariencia en lo público, siempre ha ocultado un “contrato sexual”, excluyendo las mujeres del ámbito político.

De este modo, la modernidad política en Europa fue la época en la que se gestaron los modelos de ciudadanía, los cuales todavía marcan las instituciones y formas diversas de hacer política en la actualidad. Es así que el estudio de Bohórquez (2016) recopila diversas líneas o tipos de ciudadanía, conservando la civil y la política, tales como la

ciudadanía social (introducida por Thomas Marshall), la ciudadanía liberal, republicana, comunitaria, libertaria, económica, intercultural, diferenciada y multicultural, de las que se halló registros.

Para la investigación que se está llevando a cabo, en la que se trabaja en la comprensión y profundización del ejercicio real de ciudadanía de este sector de población, la base del análisis es la ciudadanía política, que comporta la participación política como eje fundamental. Para ello valga traer a colación la definición de participación de Fandiño, citado por Nader:

Por participación en forma general se entiende la actividad ciudadana de carácter individual o colectiva dirigida a expresar y defender sus intereses, tomar parte en la administración de los asuntos comunes y en los centros de poder, tanto en la toma de decisiones como en el control de la acción gubernamental (2008, p. 282).

En la lógica expuesta, para analizar los niveles de participación ciudadana de la población víctima del conflicto armado colombiano, se hace necesario partir del concepto de víctima, estipulado en la Ley 1448, y que se expresa como sigue:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización (República de Colombia, 2011, Artículo 3º).

La participación de las víctimas está definida en la Ley 1448 de 2011 en el Artículo 192: “Es deber del Estado garantizar la participación

efectiva de las víctimas en el diseño, implementación ejecución y seguimiento al cumplimiento de la Ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma” (República de Colombia, 2011, Artículo 192). Asimismo, corresponde al Estado garantizar que las víctimas elijan a representantes en estos espacios de decisión y seguimiento a la Ley, el acceso a información y el diseño de estrategias para la adecuada participación. La misma Ley en el Artículo 193 ordena la conformación de las Mesas de Participación de Víctimas en tres niveles: municipal, departamental y nacional y “propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas” (República de Colombia, 2011, Artículo 193).

En procura de llevar a término lo estipulado por el Gobierno Nacional, mediante la Resolución 0388 de 10 de mayo de 2013, se crea el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, el cual establece las definiciones y los términos en los que se debe dar tal participación, siempre guiados por los siguientes principios: equidad de géneros, igualdad, autonomía, eficacia, concertación, primacía del interés general, promoción de la participación de las víctimas, enfoque diferencial, enfoque por hecho victimizante, articulación institucional, complementariedad, subsidiariedad y corresponsabilidad. La Resolución establece como espacios de participación efectiva las Mesas de Participación de las Víctimas, según lo señalado en el Artículo 264 del Decreto 4800 de 2011 y los define como:

[...] los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, de orden municipal, distrital, departamental y nacional, elegidos y designados por las mismas víctimas y sus organizaciones y destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia y demás normas complementarias (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013, p. 5).

La indagación hecha permite identificar que las posibilidades reales del ejercicio ciudadano en las víctimas del conflicto armado en el país son limitadas, frágiles y escasas. Los esfuerzos de las mismas víctimas, de las organizaciones de derechos humanos que han trabajado durante

años por el restablecimiento de sus derechos y todo el entramado de participación compuesto por las mesas de participación de la población desplazada, hizo posible que la Ley 1448 de 2011 estableciera como un imperativo la participación de la población víctima del conflicto para la definición e implementación de políticas públicas enfocadas al restablecimiento de sus derechos. En consecuencia, se reglamentó la participación de las víctimas, se crearon protocolos, se adecuó la institucionalidad central y se establecieron las Mesas de Participación como el espacio por excelencia para que las víctimas estén presentes en las decisiones que las implican.

A la fecha de hoy, un gran número de municipios y departamentos del país cuenta con Mesas de Participación de Víctimas, así como está conformada la Mesa Nacional de Víctimas del Conflicto Armado colombiano. No obstante, los avances, la puesta en marcha de estos andamiajes presenta inconvenientes que cuestionan el ejercicio real de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2018, p. 240). A continuación, se destacan algunos de los mayores obstáculos a los ejercicios participativos que impiden el cumplimiento del objetivo final de la estructura creada: la participación de las víctimas en la definición e implementación de política pública.

Dentro de las variables que dificultan la participación de las víctimas se cuentan asuntos de orden práctico de la cotidianidad, así como aspectos estructurales que atañen a diversos factores. Se subraya la difícil labor de ser un líder o lideresa representante de la comunidad de víctimas y así mismo luchar día a día por la consecución de los mínimos básicos de subsistencia para sí mismo y para la familia. La situación actual de los líderes sociales en Colombia es crítica, la amenaza está al acecho y el temor intimida sus acciones reivindicatorias de derechos. “El Instituto Nacional de Medicina Legal cifró en 317 los líderes sociales asesinados en Colombia entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de abril de 2019” (El Espectador, 2019).

Por otra parte, y en este mismo ámbito de lo práctico, se cuenta la precaria capacidad de articulación entre las entidades del orden nacional y las instancias locales y regionales, encaminadas al mismo objetivo. En este sentido, ha sido frecuente encontrar que autoridades territoriales desconocen su obligación de responder a las propuestas, observaciones y planteamientos que presentan las



mesas de víctimas y hacen caso omiso a su verdadero rol dentro de los espacios de coordinación de acciones. A propósito de esto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2018) describe en la Medición de Capacidad (p. 246) la baja respuesta de las administraciones regionales de los departamentos seleccionados (Antioquia, Norte de Santander, Cauca, Nariño y Casanare) a las propuestas presentadas por las mesas departamentales al Plan de Acción Territorial (PAT). De acuerdo con el informe, todas las mesas de participación construyeron propuestas para ser tenidas en cuenta dentro de la construcción del PAT 2016; sin embargo, sólo las gobernaciones del Cauca y Nariño respondieron a las propuestas de la Mesa departamental. Los demás departamentos no dieron respuesta, lo cual no implica que sus propuestas no hayan sido incluidas dentro del PAT, pero "...los representantes de víctimas no tienen certeza de sus iniciativas, ni de los criterios técnicos y presupuestales con los cuales la entidad territorial tomó la decisión de inclusión o exclusión, limitando así la posibilidad de una participación informada" (p. 246).

Vale destacar en este ámbito los postulados de Martín Berrío (2013) en referencia a que uno de los principales problemas en el diseño de los procesos de participación estipulados por la Ley 1448 fue el desajuste en los tiempos entre el montaje del sistema de participación, que requirió por lo menos un año para que medianamente funcionara bien y fuese coordinado en los distintos niveles local, regional y nacional; y el tiempo que la Ley ordenaba que se adoptaran las políticas más importantes y claves, así como los decretos reglamentarios, lo cual se exigía para un tiempo menor al necesario para el montaje de las Mesas de participación. Por ende, buena parte de los diseños y políticas se hicieron sin la participación de las víctimas que preveía la Ley 1448. Martín Berrío (2013) argumenta que la participación de las víctimas se convierte en un remedo y contentillo para aquellos que cuestionan, pues a pesar de que las normas prevén que las entidades gubernamentales respondan las sugerencias o comentarios de las víctimas y sus representantes, el mecanismo de participación en conjunto está orientado a la recolección de propuestas que generalmente son archivadas.

Ahora bien, el hecho que existan los espacios para la participación no es suficiente para que esta se dé y se haga en condiciones reales, es decir, que permitan la incidencia de las víctimas

en la definición e implementación de la política pública. Por ello, aunque ha sido real este espacio de participación, también es cierto que no logra aún la incidencia que se aspiraba.

Se requiere entonces acudir a otro elemento sustancial en esta reflexión que es la del sujeto ciudadano, quien ha sufrido una afectación directa o indirecta a su rol que, en palabras de Fuentes y Atehortúa, ha disminuido su ejercicio ciudadano:

Las vulneraciones de derechos que sufren las víctimas se han definido como ataques directos contra su ciudadanía, siendo este un punto central para lograr la reparación de las víctimas. De ahí que uno de los objetivos de la justicia transicional sea fortalecer el restablecimiento de la ciudadanía de las víctimas (Fuentes y Atehortúa, 2016, p. 67).

Por tal razón, manifiestan las autoras, una de las formas de potenciar la democracia, así como el restablecimiento de las víctimas, es propiciar su participación en el diseño y desarrollo de políticas públicas tendientes a garantizar sus derechos. No obstante, plantean Fuentes y Atehortúa (2016) que la participación está mediada por la calidad de los sujetos que participan, lo que implicaría personas con información y capacidad suficiente para tomar decisiones pertinentes en relación con la autodeterminación de sus vidas. Sin embargo, las víctimas llegan a estos espacios con el supuesto de que su capacidad y posibilidad de actuar como ciudadanos ha sufrido menguas, lo cual repercute en la manera como participan.

Por otra parte, es preciso traer a la reflexión que el concepto de víctima expuesto en la Ley 1448 de 2011 limita el ejercicio ciudadano de las mismas, toda vez que el concepto no involucra a todas las víctimas que ha generado el conflicto actual, dado que solo son beneficiarios de los derechos de ley aquellas que se han registrado. Sumado a lo dicho, los espacios de participación se restringen a las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas, tal como lo estipula el Artículo 16 del Protocolo que versa sobre los requisitos para ser miembros en las Mesas de Participación de Víctimas en su numeral A: "Estar inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV)" (Gaviria, 2013), con lo cual, aquellas que no están en el Registro no hacen parte de ello.

Aunado a lo dicho, el ejercicio ciudadano en Colombia, en particular de las víctimas del conflicto armado, es restringido y manipulado por múltiples actores a través del clientelismo. Su práctica, casi

institucionalización y su incorporación a la vida social del país es uno de los peores males de la democracia colombiana y así mismo una de las mayores afrentas a la posibilidad real de ejercer estatus de ciudadanía. El clientelismo está en contravía frente al Estado de derecho, toda vez que su práctica va en detrimento de los principios de racionalidad y universalidad establecidos en las leyes, pues a mayor clientelismo en las relaciones de poder, también mayor debilidad institucional:

Cuando la burocracia y las decisiones estatales no obedecen a principios de racionalidad y universalidad previamente establecidos en las leyes, sino al intercambio de favores y de negocios entre políticos locales y nacionales o regionales, se habla de un Estado pre-moderno; un Estado en donde prevalece el clientelismo político y no la ley (García y Revelo, 2010, p. 23).

Así mismo, el clientelismo, sumado a la poca apropiación por parte de la ciudadanía de las actividades políticas, se ha acentuado con el fenómeno del narcotráfico y la violencia, desembocando en la deslegitimación del Estado de derecho y de los mecanismos de participación.

En este orden de ideas, el ejercicio real de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado colombiano, es una constatación de la debilidad del sujeto ciudadano mismo que ha participado en la configuración del país actual y que, con un escaso ejercicio participativo, agudiza a la construcción de una democracia débil y más formal que real. Todo ello convoca a la reflexión de una temática que es escasa en su abordaje, en orden a identificar sus diversos componentes y a fortalecer la vivencia real de ejercicios participativos en un país en dinámica de posacuerdo.

### **3. De-fragmentar la noción de víctima: equidad de género**

La tarea de pensar el posacuerdo llama a una labor más compleja aún: cambiar las estructuras opresivas que han posibilitado la ocurrencia de la violencia. Así, en esta tercera parte del artículo, nuestro objetivo es abordar los limitantes del concepto de víctima desde una perspectiva de género.

En el marco de un conflicto armado interno como es el caso de Colombia, la equidad de género debe primero comprenderse por los impactos diferenciados vividos por las mujeres, los hombres

y las poblaciones con géneros diversos (Fisas *et al.*, 2016, p. 26). De este modo, el documento CONPES 3784 del año 2013 reconoce que las “mujeres se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y cuyos efectos demuestran el impacto desproporcionado que tiene el conflicto sobre sus vidas” (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 21) y, por tanto, se requiere una respuesta institucional clara al respecto. En el marco de la Ley 1448, los grupos de mujeres y los colectivos LGBTI fueron claves en las acciones políticas que condujeron a la adopción de ciertos postulados diferenciales en dicha ley, ya que su labor consistió en visibilizar la violencia que ha sido continua en las últimas décadas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p.77). Así, en la Ley 1448, se propone una visión de los enfoques diferenciales en el Artículo 13, estipulando que:

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales (República de Colombia, 2011).

De esto modo, se puede afirmar que, a pesar de los limitantes en la implementación, la Ley 1448 de 2011 ha presentado unos avances fundamentales en la reivindicación de los derechos humanos de poblaciones diversas. La incorporación del enfoque diferencial es, en efecto, uno de los puntos fuertes del instrumento jurídico que ha pensado la condición de víctima en el marco del conflicto armado colombiano. Esto ha brindado a diversos grupos la posibilidad de dignificar sus luchas y tener herramientas jurídicas para avanzar en ellas. Sin embargo, en esta sección, argumentamos que la noción de víctima, tal como se entiende y se aplica a partir del enfoque diferencial, está fragmentada y dificulta la puesta en práctica de dicho enfoque. De este modo, primero consideramos cómo entendemos el género en esta investigación y, segundo, ofrecemos unas pistas de reflexión sobre la posible apertura del concepto de víctima al enfoque interseccional.

#### ***Género: una crítica definicional***

Las definiciones en torno al concepto de género son multifacéticas y complejas, implicando también variantes culturales y geográficas importantes. En



esta investigación, para comprender el concepto de género, se toma como punto de partida los aportes teóricos de Judith Butler<sup>1</sup> sobre la performatividad del género (1988; 1990) y los postulados de las feministas decoloniales sobre la interseccionalidad de las opresiones (Espinosa-Miñoso, 2014). De esta manera, el género ya no es concebido como las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, sino que se comprende como “una identidad instituida por una repetición estilizada de actos” (Butler, 1998, p. 297). Se considera que el género no es binario, sino que se crea la ilusión del género como identidad corpórea: las normas sociales llegan a tener un impacto sobre la constitución del sujeto que se identifica con un género masculino o femenino, provocando así, la discriminación de todos los cuerpos que no responden a estas normas establecidas en la matriz heteronormativa (Butler, 1990).

Además de esta crítica a la heteronormatividad propuesta por Butler, esta investigación analiza la categoría de género desde una mirada propuesta por las feministas decoloniales, es decir, desde una postura no hegemónica que resalta la necesidad de develar las múltiples formas de opresión y vulneración vividas por las víctimas del conflicto armado en la óptica de no revictimizarlas, pero siendo conscientes de sus diversas afectaciones. Para avanzar en la equidad real y efectiva, se necesita abordar el concepto de género desde la interseccionalidad de las opresiones (Crenshaw, 1991; Maj, 2013), es decir, considerando que no solamente un factor o una identidad definen a las personas afectadas, sino que varios enfoques diferenciales se cruzan y tejen en el hecho victimizante y en la reparación.

En este sentido, esta investigación adoptó una comprensión del género como una “construcción social intersubjetiva” que debe ser contextualizada (Sjobeg y Gentry, 2007, p.5). Además, se entiende que no es estática y que se cruza con otras (y variadas) modalidades de subjetivación. Por tanto, la equidad que se busca debe tener en cuenta, en la materialización del concepto de víctima, las múltiples vulneraciones vividas por género, raza y clase e interpelar mecanismos diferenciales de atención y reparación a víctimas.

### **Más allá de los enfoques diferenciales: apuntes interseccionales**

Hasta el momento, la definición jurídica de los enfoques diferenciales y las dificultades prácticas de su aplicación ponen en relieve los obstáculos a la atención a víctimas mujeres, niñas y poblaciones LGBTI. Según el último informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, en el Registro Único de Víctimas “con fecha de corte a 31 de julio de 2015, se identifican 1.795 personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas” (CNMH, 2015, p.42), sabiendo que estamos frente a un sub-registro de dichas poblaciones. A la fecha, el RUV (2019) identifica 29.550 eventos victimizantes relacionados con integridad sexual. Desde la implementación de la Ley 1448 de 2011, es posible afirmar que efectivamente, (1) se reconoció explícitamente los derechos particulares de las niñas y de las mujeres, así como de las personas LGBTI y (2) se mejoraron los procesos participativos de dichos colectivos ya que las víctimas empezaron a hacer parte del movimiento social de víctimas y de las instancias de participación política de las víctimas creadas con la Ley 1448 de 2011.

Sin embargo, dicha participación política representa solamente una minoría de las víctimas como se ha planteado en el estudio de Anctil Avoine y Bolívar Durán (2014). La realidad es que la equidad de género está lejos de ser una prioridad práctica de la aplicación de la Ley 1448 de 2011. La organización Caribe Informativo relata justamente la problemática de asesinatos de líderes en derechos humanos, entre los cuales las personas que lideran grupos LGBTI siguen siendo atacadas por grupos de extrema derecha (Caribe Informativo, 2016).

De hecho, se hace evidente que la conceptualización de la noción de género invita a comprender este concepto dentro de los límites de la cultura heteronormativa dominante y, por tanto, no tiene en cuenta un concepto amplio y práctico de equidad. En la Ley 1448, se presenta una intención de favorecer “un proceso de reconciliación nacional sobre bases sólidas de equidad e inclusión social” (MinJusticia, 2011, s.p.), pero no se especifica claramente – más allá del rol pedagógico del CNMH – las limitaciones prácticas de su aplicabilidad. Se

1 Es de notar que la filósofa posestructuralista Judith Butler ha teorizado la performatividad de género, poniendo en relieve los problemas teóricos de pensar el género “socialmente construido” como la correlación del sexo biológico. Así, propone una crítica amplia al constructivismo, el cual no tiene en cuenta que el sexo biológico también está sujeto al mismo tiempo que produce, las normas sociales (Butler, 1988; 1990).

busca la equidad, pero no se contemplan mecanismos y dispositivos para efectivamente iniciar acciones que permitan lograr su alcance real.

Así, el marco de la Ley 1448 de 2011, en sus conceptualizaciones de los enfoques diferenciales de género, no toma en cuenta la interseccionalidad de las opresiones; es decir, el enfoque diferencial es entendido como “una manifestación de políticas de la diferencia, en el sentido en que busca ofrecer una respuesta distintiva para cada grupo poblacional específico” (Arteaga Morales, 2012, p.18). De este modo, no se hace énfasis en las opresiones vividas por las personas, sino en una esencialización de la condición de víctima a partir de una identidad fijada (por ejemplo, el ser mujer, el ser indígena, etc.). De ahí, las y los profesionales que tratan de aplicar los enfoques diferenciales se encuentran con la necesidad de aplicar mecanismos jurídicos basados en la categorización de una vulneración. Esto tiene dos consecuencias: primero, reduce la categoría de víctimas, negando las múltiples identidades y afectaciones vividas y, segundo, despolitiza la condición de víctima.

En consecuencia, para realmente hacer efectivo un concepto de víctima que sea amplio y políticamente viable, se tiene que trascender el paradigma de fragmentación de las categorías identitarias y de afectación. De este modo, se trata de superar el enfoque poblacional, el cual fragmenta los grupos, las identidades y no facilita la politización de los procesos de dignificación como lo sugiere Viveros Vigoya:

El reto no es encontrar la metáfora más adecuada para expresar las relaciones entre distintas categorías de dominación y orientar las alianzas políticas que se derivan; el reto es preservar “el principio de apertura a las diferencias como una condición y no como un límite de la interseccionalidad” (Purtschert y Meyer, 2009, p. 146). (Viveros Vigoya, 2016, p. 15)

Por tanto, uno de los resultados que arroja esta investigación es que se debe tomar en cuenta, no solamente los enfoques diferenciales – es decir, la atención diferencial según la población atendida – sino la aplicación de la intersección de las diversas opresiones y vulneraciones. La definición de los conceptos de víctimas y género deben ser re-conceptualizados a partir de los aportes de las feministas decoloniales, a saber, comprendiendo que la raza, la clase y el género tienen unas

consecuencias que no se pueden evaluar de forma independiente sino interrelacionada. Por ejemplo, se debe considerar que las vivencias de una mujer, indígena y proveniente de una zona rural no pueden ser analizadas solamente desde el prisma de su género, sino que necesariamente debe considerar las violencias estructurales – la exclusión económica es una forma de violencia – para poder reparar adecuadamente a las personas víctimas y evitar formas de revictimización.

### **A manera de conclusión: ¿reto en tiempos de posacuerdo?**

La necesaria tarea de pensar acerca de la concepción de víctimas solamente es posible en su propia praxis. Una praxis desde los procesos sociales, desde las mismas organizaciones sociales que luchan por reivindicar el accionar de los derechos humanos: la defensa de la vida. En ese complejo escenario que actualmente acontece en tiempos de posacuerdo de paz en Colombia, plantear la pregunta sobre el papel de las víctimas en la historia del país exige, como bien se ha mencionado, romper con la univocidad de la concepción de víctima para dar paso a la multiplicidad y, con ello, a la apertura conceptual, más allá del estricto orden jurídico e inclusive político, para dar paso al ejercicio ciudadano y la lucha por la equidad de género en Colombia.

Por supuesto, dicho reto no desconoce los avances de la Ley 1448 de 2011: en efecto, su puesta en marcha ha permitido *reconocer* a las víctimas en Colombia en el orden jurídico, un importante logro de las luchas sociales y un paso significativo contra la impunidad. En ese orden de ideas, también se reconocen los avances en la construcción de memoria histórica a través del CNMH, de la Unidad de Víctimas, así como otros avances derivados de la ley en términos del registro y “cuantificación” de la población víctima del conflicto armado. Sin embargo, la posición crítica en el estudio aquí expuesto, abordó la complejidad de la noción de víctima y logró destacar la importancia de un abordaje conceptual más allá del orden jurídico para darle paso a la apertura de la concepción de víctima, expresada desde elementos filosóficos, pero también del ejercicio ciudadano y del reto de romper el enfoque diferencial en aras de la equidad de género a través de la interseccionalidad.

Pero, ¿cuál es el reto en tiempos de posacuerdo de paz? Pese al nuevo aire que pareciera

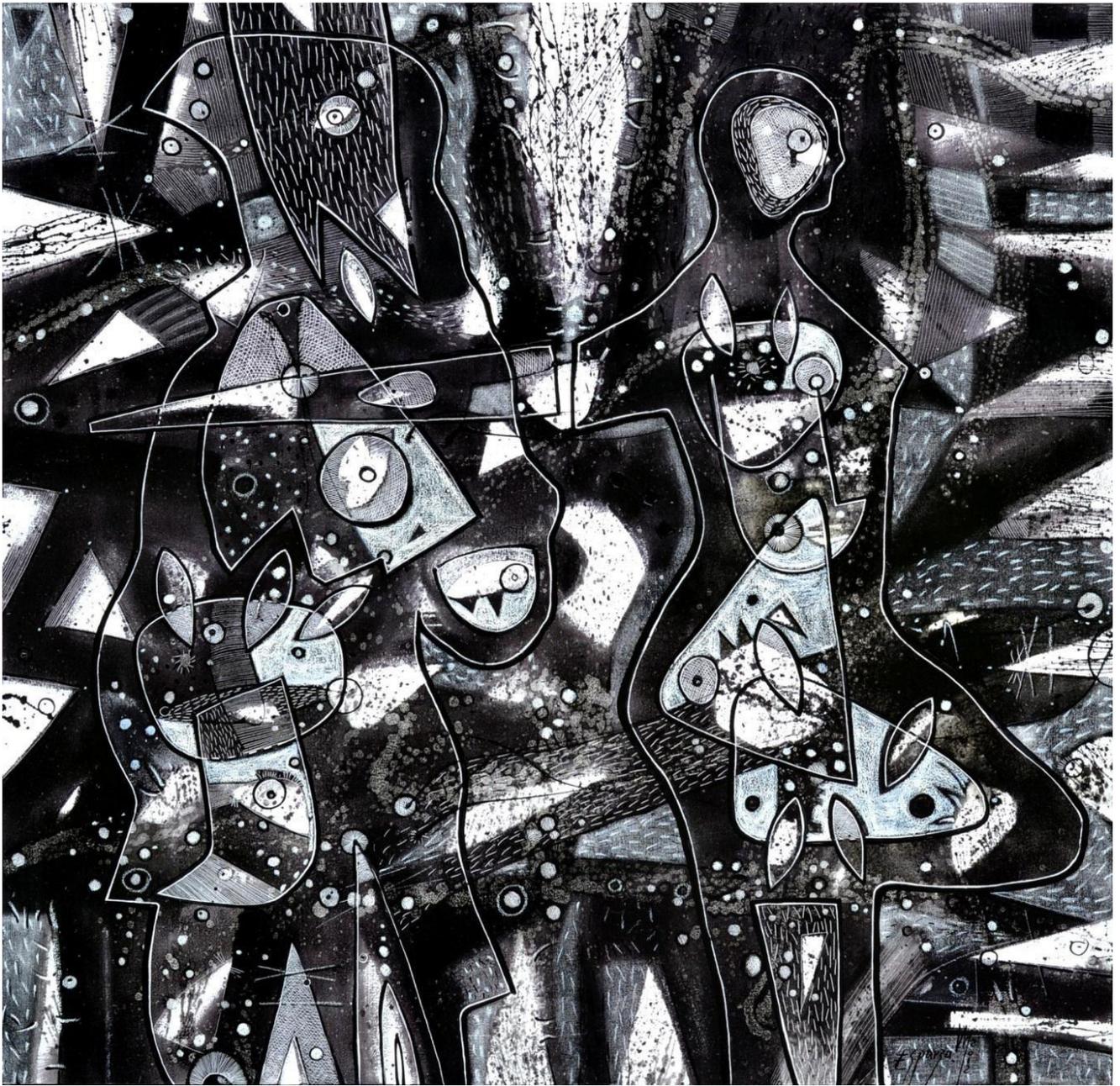


tomar la guerra, el trazado expuesto es un llamado al reconocimiento de los sobrevivientes, más allá del marco jurídico de la Ley 1448 del 2011, para pensar su incidencia político-social. En resumidas cuentas, si el presente trabajo buscó los límites del concepto de víctima, ahora también se presenta ante nosotros y nosotras como la apertura de su conceptualización. En efecto, eso significa un gran reto que no se puede obviar en su multiplicidad, un reto que invita a nuevas posibilidades: la necesidad de re-plantear la ley con el fin de dignificar y resignificar a los ciudadanos y ciudadanas en condición de víctimas y sujetos políticos, activos y transformadores de la historia reciente del país y su futuro. En pocas palabras: las y los sobrevivientes de la guerra que re-escriben la historia de Colombia.

## Referencias

- Ancitil Avoine, P. y Bolívar Durán, J. F. (2014). Víctimas de contaminación por armas frente a la Ley 1448 de 2011: Avances, retos y dificultades. *Revista Temas*, 3(8), 107-122. <https://doi.org/10.15332/rt.v0i8.745>
- Antxustegi, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak*, 151-165.
- Arendt, H. (1970/2006). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arendt, H. (2006) *Eichmann en Jerusalén*. Barcelona: Editorial Debolsillo.
- Arteaga Morales, B. I. (2012). *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Ballesteros, B., López, W. y Pearson, A. (2008). *Victimología: Aproximación Psicosocial a la Víctimas*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Bohórquez, L. (2016). *La construcción de una conciencia de ciudadanía en las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. De la titularidad formal al ejercicio real de los derechos fundamentales (tesis doctoral)*. Universidad de Valencia, Valencia, España.
- Butler, J. (1988). *Performative Acts and Gender Constitution: An Essay in Phenomenology and Feminist Theory*. *Theater Journal*, 40(4), pp. 519-531.
- Butler, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Butler, J. (1998). *Actos performativos y constitución del género: un ensayo sobre fenomenología y teoría feminista*. *Debate Feminista*, (18).
- Caribe Informativo. (2016). *Por qué están asesinando a líderes de derechos humanos en Colombia*. Disponible en: <http://caribeafirmativo.lgbt/2016/12/14/balance-la-situacion-derechos-humanos-activistas-2016/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Aniquilar la diferencia. Lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en el marco del conflicto armado colombiano*. Bogotá: CNHM, UARIV, USAID y OIM.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras". (Agosto 17 de 2018). Disponible en: [http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Info17\\_08\\_17.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Info17_08_17.pdf)
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del Conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Crenshaw, K. (1991). *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- De Gouges, O. (1791). *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*. Disponible en: <http://www.siefar.org/wp-content/uploads/2015/09/Gouges-D%c3%a9claration.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado*. (Documento Conpes 3784). Bogotá: DNP.
- "En Colombia han sido asesinados 317 líderes sociales desde 2018" (15 de mayo de 2019). *El ESPECTADOR*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/en-colombia-han-sido-asesinados-317-lideres-sociales-desde-2018-articulo-860895>
- Espinosa-Miñoso, Y. (2014). *Una crítica descolonial a la epistemología feminista crítica*. *El Cotidiano*, (184). Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/>
- Fisas, V. et al. (2016). *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Fuentes, D. y Atehortúa, C. (2016). *Sobre el sujeto-víctima: configuraciones de una ciudadanía limitada*. *Opinión Jurídica*, (29), pp. 65-77. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22395/ojum.v15n29a3>
- García, M. y Revelo, J. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Gaviria, P. (10 de mayo de 2013). *Resolución 0388 «Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Amado»*.

- Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion0388de10demayode2013.pdf>
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Han, B.-C. (2013/2016). *Topología de la violencia*. Barcelona: Herder.
- Horrach, J. (2009). *Sobre el concepto de ciudadanía: Historia y modelos*. Factótum, 1-22.
- Jaramillo Marín, J. (2014). *Pasados y Presentes de la Violencia en Colombia. Estudio sobre las Comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Maj, J. (2013). *The Significance of Intersectionality for Feminist Political Theory*. E-International Relations. Disponible en: <http://www.e-ir.info/2013/11/01/the-significance-of-intersectionality-for-feminist-political-theory/>
- Marshall, T. y Bottomore, T. (1950). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Martín Berrío, J. (2013). *Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? Derecho Público*, (31), pp. 1-33. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.31.2013.06>
- MinJusticia (2011). Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011. Ministerio de Justicia y del Derecho, República de Colombia. Disponible en: [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol\\_b4bcde71d0fe01d0e0430a01015101d0](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=legcol&document=legcol_b4bcde71d0fe01d0e0430a01015101d0)
- Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE). Disponible en: <https://movimientodevictimas.org/historia/>
- Naciones Unidas (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985*. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_es\\_part\\_03\\_02.pdf](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_02.pdf)
- Nader Orfale, R. (2008). *La participación ciudadana como principio de la función administrativa en el contexto de la descentralización*. *Derecho y Realidad*, 1(12), pp. 282-286.
- Pateman, C. (2010). *Le contrat sexuel*. Paris: La Découverte.
- Primo, L. (1987/2015). *La Zona Gris*. En Primo Levi, *La trilogía de Auschwitz (497-528)*. Barcelona: Ediciones Península.
- República de Colombia (10 de junio de 2011). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096 [Diario Oficial de la República de Colombia]. Disponible en: <http://www.imprenta.gov.co>
- Rawls, J. (2a edición, 2a reimpresión, 2002). *Teoría de la Justicia*. Cambridge, Massachusetts, Estados: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rojas Ariza, Y. H. (2017). *Cuerpo de una violencia infame. Algunas apreciaciones para una Hermenéutica de la violencia*. *Daimon Revista Internacional De Filosofía*, pp. 747-755. <https://doi.org/10.6018/daimon/273121>
- RUV (2019). *Registro Único de Víctimas*. Unidad para la atención víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Sampedro Arrubla, Julio Andrés. (1998). *Escritos sobre el proceso penal desde la victimología*. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana.
- Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny (1992). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: El Ancora editores.
- Schmitt Carl (2014). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza editorial.
- Sojberg, L. y Gentry, C.E. (2007). *Monster, Whores: Women's Violence In Global Politics*. New York: Zed Books.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (2013). *Resolución N° 388 por la cual se adopta el Protocolo de Participación efectiva de las víctimas del conflicto armado*. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion-0388de10demayode2013.pdf>
- Viveros Vigoya, M. (2016). *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*. *Debate Feminista*, 52, pp. 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>
- Wollstonecraft, M. (1996). *A Vindication of the Rights of Woman*. Mineola, N.Y: Dover Publications.



**“DE LA SERIE VISIBLES”**

**Técnica:** Óleo sobre lona

**Medidas:** 150 X 150 cms.

**Año:** 2012

# Indicadores para la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas<sup>1</sup>

## *Indicators for measuring the response of states in the approach to trafficking in persons*

**Jakeline Vargas Parra** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
[jvargas557@unab.edu.co](mailto:jvargas557@unab.edu.co)

**Johana Reyes Jaimes** 

Universidad Manuela Beltrán – Seccional Bucaramanga  
[johana.reyes@docentes.umb.edu.co](mailto:johana.reyes@docentes.umb.edu.co)

**Mónica Chía Cifuentes** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
[mchia420@unab.edu.co](mailto:mchia420@unab.edu.co)

### **Resumen**

*Las legislaciones nacionales y las políticas públicas promulgadas para el abordaje de la trata de personas requieren ser monitoreadas y evaluadas para verificar su cumplimiento, efectividad e impacto sobre la vida de las personas. Este trabajo aporta escalas de evaluación, además de la clasificación y el análisis de 396 indicadores identificados a partir de una revisión de las propuestas de medición a nivel global, regional, nacional y subnacional. Los autores de dichas mediciones son entes académicos, gubernamentales, no gubernamentales y organismos supranacionales. Para ellos mismos, los hallazgos de este trabajo son un insumo fundamental, pues sirve para el diseño de estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación de la respuesta gubernamental al problema de la trata de personas.*

**Palabras claves:** trata de personas, indicadores, monitoreo, evaluación, políticas públicas.

### **Abstract**

*National laws and public policies promulgated to address trafficking in persons in different countries of the world, need to be monitored and evaluated with a view to generating evidence regarding compliance, effectiveness and real impacts on people's lives. In this sense, this work provides evaluation scales and the classification and analysis of 396 indicators, identified from a literature review in which proposals for measurement were analyzed at a global, regional, national and subnational level. The authors of these measurements correspond to academic, governmental, non-governmental actors and supranational organizations, the same ones for whom the findings of this work constitute a fundamental input for*

<sup>1</sup>Este artículo se realizó en el marco del proyecto de investigación E78021 "Trata de personas en Colombia: indicadores para una estrategia de monitoreo desde las regiones", es financiado por la convocatoria bienal interna de la UNAB 2017-2018 y ejecutado en alianza con la Universidad Manuela Beltrán, la Universidad del Norte, la Universidad Libre de Pereira y la Corporación CreSer en el marco de un trabajo colaborativo desarrollado en el Capítulo Colombia del Observatorio Latinoamericano sobre trata y tráfico de personas -ObservaLATata- <http://observalatata.com>

*the design of follow-up, monitoring and evaluation strategies of the government response in the approach to trafficking in persons.*

**Keywords:** Human Trafficking, indicators, monitoring, evaluation, public policy.

**Artículo:** Recibido el 29 de abril de 2019 y aprobado el 24 de junio de 2019.

**Cómo citar este artículo:**

Vargas-Parra, J., Reyes Jaimes, J., Chia-Cifuentes, M. (2019). Indicadores para la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas. *Reflexión Política* 21(42), pp. 44-78. doi: 10.29375/01240781.3596

## Introducción

En el año 2000 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional reconoció la trata de personas como una de las manifestaciones de la delincuencia organizada e instó a los estados de origen, tránsito y destino de las víctimas a incorporar su abordaje en la agenda pública a través de la ratificación del Protocolo de Palermo como un instrumento de política regulatoria internacional destinado a prevenirla, reprimirla y sancionarla.

En consecuencia, los distintos estados que ratificaron dicho instrumento, han diseñado e implementado legislaciones nacionales y políticas públicas para enfrentar la trata de personas, adquiriendo compromisos que requieren ser monitoreados y evaluados en perspectiva de generar evidencia respecto de su cumplimiento, efectividad e impactos reales sobre la vida de las personas. Con el propósito de generar estos indicadores y su medición, resulta fundamental la movilización de actores con influencia para “crear un entendimiento común sobre cómo encuadrar, analizar y responder ante un problema particular” (Davis y Kingsbury, 2014, p. 481). Al respecto, pueden señalarse las tres iniciativas de monitoreo y evaluación con mayor difusión a nivel global. A saber, el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Informe sobre la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos y el índice Global de Esclavitud de la Fundación Walk Free. Si bien, los actores que lideran estas iniciativas de medición han logrado posicionar estimaciones estadísticas sobre la situación de la trata de personas en el mundo e indicadores que califican la acción de los gobiernos de los distintos países en el enfrentamiento de la problemática, resulta de particular interés indagar sobre la existencia de otros actores que hayan desarrollado metodologías e instrumentos de medición para evaluar la gestión de los gobiernos.

En Colombia, las acciones contra la trata están enmarcadas en la Ley 985 del 2005 y en la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas aprobada en el Decreto 1036 del 2016, que afronta la problemática desde cuatro ejes: prevención; investigación y judicialización; asistencia y protección a víctimas; y cooperación internacional. Sin embargo, a pesar de contar con un marco normativo y con amplias políticas sobre el tema, la lucha contra la trata se enfrenta actualmente a una serie de retos que el Estado colombiano no ha sabido abordar adecuadamente (Reyes, Vargas, y Aceros, 2018). Reflejo de ello, por ejemplo, es que no se cuenta con un sistema de evaluación que garantice la adecuada implementación (y eventual mejoramiento) de las medidas de protección y atención a las víctimas (Ministerio del Interior et al., 2014).

Este trabajo tiene como propósito el de ser un insumo fundamental para el diseño de estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación de la respuesta gubernamental en el abordaje de la trata de personas. En primer lugar, se hace una aproximación a las principales mediciones a nivel global y regional, enfatizando en las escalas de evaluación con las que califican la respuesta de los estados. En segundo lugar, se presenta

una clasificación y un análisis de 396 indicadores, esto estructurado en 7 dimensiones.

## Metodología

La investigación se realizó con fundamento en la revisión documental, definida como “un trabajo constitutivo donde la interpretación, la crítica y la argumentación racional, juegan un papel preponderante porque permiten llevar a cabo inferencias y relaciones” (Hoyos, 2000, p.25). Después de la búsqueda de palabras clave (trata de personas, medición de indicadores, evaluación de políticas públicas contra la trata, *trafficking in persons, human trafficking, monitoring e indicators*) en bases de datos como Scopus, Google Académico, DOAJ, SSRN, ELSEVIER y publicaciones de las páginas oficiales de algunos organismos como OIM, UNODC, Departamento de Estado de los Estados Unidos y Walk Free Foundation, se seleccionaron 32 documentos relacionados directamente con la evaluación y el monitoreo de acciones gubernamentales contra la trata de personas. El 50 % de los documentos analizados está escrito en español y el 50% en inglés. Se identificaron cuatro tipos de actores responsables de las propuestas de medición así: gubernamentales, no gubernamentales, académicos y organismos supranacionales.

Esta primera fase de búsqueda permitió dilucidar de manera general el panorama de los estudios de la evaluación y el monitoreo de políticas sobre trata de personas en Colombia y en el mundo. Se encontró que, de los 32 documentos, 15 desarrollan algún tipo de indicador de medición. Los 17 documentos restantes aportan para la construcción de indicadores en el tema, a través de perspectivas teóricas o críticas frente a los actuales sistemas de medición. Por ejemplo, Kelley & Simmons (2015), exponen el efecto de las mediciones con indicadores cuantitativos en la tipificación del delito de trata de personas en el mundo.

Con respecto a los 15 documentos que efectivamente contenían indicadores, fueron categorizados en tres niveles: global, regional y nacional/subnacional, atendiendo a un criterio de cobertura geográfica de la medición que proponían. Posteriormente, se seleccionaron y analizaron 7 documentos que arrojaron 396 indicadores clasificados en el

Anexo 1 de la siguiente manera: (1) Marcos normativos, (2) Detección, identificación y dinámica de la trata de personas, (3) Prevención de la trata de personas, (4) Protección y asistencia, (5) Penalización, sanción y reparación, (6) Coordinación, cooperación, sostenibilidad y acceso a recursos y (7) Generación y gestión del conocimiento. Esta clasificación fue establecida atendiendo al documento *Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas* (ACNUDH, 2010) y a los ejes de la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas en Colombia 2012-2018.

## Resultados y discusión

### 1. Mediciones y escalas de evaluación de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas a nivel global y regional.

La ausencia de un organismo formal, dentro del Protocolo de Palermo, facultado para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por los países, dificulta la medición de las respuestas estatales contra la trata de personas (Gallagher & Chuang, 2012). Sin embargo, la creciente preocupación de gobiernos y organizaciones internacionales ha generado que diversos actores diseñen y apliquen modelos para la detección de la trata de personas y para la evaluación y el seguimiento de las acciones gubernamentales.

#### 1.1. Mediciones y escalas de evaluación a nivel global

En el mundo se destacan tres grandes mediciones: El *Trafficking in persons report* (2018), el *Global report on trafficking in Persons* (2018) y el *Global Slavery Index* (2018). Dichos estudios sobresalen entre las mediciones, principalmente porque generan presión en los estados, al calificarlos de acuerdo con cumplimiento de sus obligaciones al enfrentar el problema, lo cual permite la comparación entre las diferentes naciones. Esta característica es parte de la función de las mediciones numéricas globales en la actualidad, dado que sirve como herramienta de presión social en las relaciones internacionales y hace parte de las estrategias de

**Tabla 1.**

*Comparativo estimaciones estadísticas del delito de trata de personas en el mundo*

	<i>Trafficking in persons report (2018)</i>	<i>Global report on trafficking in Persons (2018)</i>	<i>Global Slavery Index (2018)</i>
<b>Número de víctimas reportadas en último informe</b>	68.453	24.000	40.3 millones
<b>Definición del dato</b>	Número de víctimas identificadas en el 2016 (P.43)	Número de víctimas de trata detectadas en el 2016 (p.7)	Personas que se encuentran en condición de esclavitud moderna en 2016 (p.2)
<b>Número de países</b>	190 países	97 países *	167 países
<b>Fuente de los datos</b>	Datos proporcionados por gobiernos extranjeros y otras fuentes y revisadas por el Departamento de Estado los Estados Unidos.	Datos nacionales reportadas a UNODC en el 2016.	Modelo predictivo basado en datos de la encuesta representativa nacional implementada por <i>Gallup world poll</i> y del modelo de vulnerabilidad de la fundación.

**Fuente:** elaboración propia con base en *Department of State (2018)*, *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2018)* y *Walk Free Foundation (2018)*.

\* Pese a que el reporte del 2018 de la UNODC realiza el análisis de 142 países (UNODC, 2018, p. 15), las cifras de víctimas detectadas que reporta corresponden únicamente a los datos de 97 países según la tabla presente de la página 7 de dicho documento.

*soft power*<sup>1</sup> (Kelley & Simmons, 2015). Otro de los aspectos a destacar de estas tres mediciones, es que todas ellas aproximan o cuantifican el fenómeno de la trata a nivel mundial. Estas estadísticas, en algunos casos, suelen ser meras estimaciones del fenómeno, puesto que las metodologías usadas son poco claras. El fenómeno es de difícil detección para las autoridades y en muchos casos los países no cuentan con cifras fiables del delito (Gallagher & Chuang, 2012; Guth, Anderson, Kinnard & Tran, 2014). En la Tabla 1 se observan comparativamente las cifras del fenómeno que cada una de las tres mediciones reportó en el año 2018<sup>2</sup>.

Los datos arrojados por las diferentes mediciones muestran gran disparidad en el número de víctimas. Esto se debe a las metodologías y

fuentes de información usadas en cada informe. Principalmente, las estimaciones del *Global Slavery Index (2018)* arrojan cifras alarmantes. Su metodología se fundamentó en los datos proporcionados por la Organización Internacional del trabajo (OIT), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y en la aplicación de 51 modelos de encuestas a más de 71.000 personas en 48 países (Walk Free Foundation, 2018, p.167). Este cálculo de víctimas se hace a partir de la medición de la vulnerabilidad y los factores de riesgo.

En la actualidad, el informe que mayor influencia tiene en la comunidad internacional es el *Trafficking in Persons Report (TIP)*. Según Kelley y Simmons (2015), ha influenciado el aumento de la tipificación del delito en los países observados. El

1 *Soft power* o 'poder suave' es un concepto de la ciencia política introducido por Nye (2004), para definir una forma de poder de los estados. Este se basa en la influencia de un actor sobre otro a través de la simple persuasión. "La persuasión para adherirse a normas y aspiraciones. No se trata de forzar, sino de co-optar. Parte de la atracción más que de la coerción. En lugar de pensar en poder "sobre" se piensa en poder "con", al buscar que el otro se adhiera a valores y/o una cultura" (Añorve, 2016, p.46). En el campo de las mediciones con indicadores de desempeño, se ha establecido su influencia en algunos casos sobre las políticas de gobierno, lo que haría parte de estrategia de poder suave.

2 Los informes globales tomados para el análisis son los más recientes, correspondientes al 2018. Sin embargo, el *Global report on trafficking in Persons (2018)* y el *Global Slavery Index (2018)*, que son mediciones bienales globales, tienen su último informe en el año 2016, a la fecha en que se escribió este artículo.

líder de este reporte es el Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos. Su periodicidad es anual y a la fecha se han emitido 18 reportes desde el año 2001.

Por su parte, el *Global report on trafficking in persons* es elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Su periodicidad es bienal y desde el 2009 se han producido 5 informes. Con respecto al tercer informe, el *Global Slavery Index*, es desarrollado por la organización no gubernamental *Walk free foundation*, que aboga por la erradicación de la esclavitud moderna en el mundo. La periodicidad de este informe inicialmente fue anual, pero en la actualidad es bienal y se han emitido 4 informes desde el 2013. Es importante mencionar que esta evaluación hace referencia al fenómeno de la trata

de personas como “esclavitud moderna”, definiendo dicho término como “aquellas situaciones de explotación que una persona no puede rechazar o abandonar debido a amenazas, violencia, coerción, engaño y / o abuso de poder” (Walk Free F., 2018, p.7). El documento aborda las finalidades de trata de personas, clasificándolas en dos grandes tipologías: (1) trabajos forzados en la economía privada, explotación sexual forzada y trabajos forzados impuestos por el Estado, y (2) matrimonios forzados.

Con respecto a los objetivos de las mediciones, como se indica en la Tabla 2, básicamente consisten en determinar la magnitud del fenómeno en el mundo y en evaluar la acción estatal, principalmente enmarcada en la prevención, la protección y asistencia a víctimas y la judicialización correspondiente. Además, el *Global*

**Tabla 2.**

*Dimensiones que abordan las mediciones globales*

	<i>Trafficking in persons report</i> (2018)	<i>Global report on trafficking in Persons</i> (2018)	<i>Global Slavery Index</i> (2018)
Dimensiones	- Cumplimiento de las normas de protección de las víctimas de la trata de personas: normas mínimas para la eliminación de la trata de personas (Trafficking Victims Protection Act – TVPA).	- Perfil de las víctimas. - Formas de explotación. - Perfil de los delincuentes. - Flujos del tráfico. - Criminalización de la trata de personas.	- La prevalencia de la esclavitud moderna en cada país. - Vulnerabilidad a la esclavitud moderna. - Respuestas del gobierno a la esclavitud moderna.
Fundamento	Las TVPA, se fundamentan en los compromisos adquiridos en el Protocolo de Palermo.	Visión general de los patrones y flujos de la trata de personas a nivel mundial, regional y nacional, así como el seguimiento y el análisis de la trata de personas en el contexto de un conflicto armado	-Se diseñaron variables para predecir los casos de trabajo forzado y matrimonio forzado. -El modelo de vulnerabilidad se basa en una puntuación de riesgo para 167 países. -La respuesta del Gobierno se basó en aspectos normativos y acciones programáticas de 181 países.
Ejemplo de indicadores	El gobierno prohíbe de forma severa la trata de personas.  El gobierno del país debe hacer esfuerzos serios y sostenidos para eliminar las formas graves de trata de personas (acciones de prevención, judicialización y asistencia).	Víctimas detectadas por grupo de edad y sexo.  Proporción de víctimas detectadas por forma de explotación	-Inestabilidad política. -Derechos políticos. -Derechos de los discapacitados.  -Impacto del terrorismo. -Necesidades básicas insatisfechas.

**Fuente:** elaboración propia

**Tabla 3.***Escalas de evaluación*

	<i>Trafficking in persons report</i> (2018)	<i>Global Slavery Index</i> (2018)
Fundamentos de la escala	Alcance de los esfuerzos de los gobiernos para cumplir con los estándares mínimos de TVPA para la eliminación de la trata de personas.	Evaluación comparativa de las leyes, políticas, programas y acciones. Posee 104 indicadores, de los cuales 90 son denominados positivos y 14 negativos. Cada indicador es evaluado de 0 a 1.
Escalas para niveles altos de cumplimiento	<b>Tier 1:</b> Los gobiernos de los países que cumplen plenamente las normas mínimas de TVPA para la eliminación de la trata de personas.	<b>AAA:</b> 90 a 100 puntos en los indicadores. El gobierno ha implementado formas efectivas para responder a la esclavitud moderna. <b>AA:</b> 80 a 89.9 puntos en los indicadores. El gobierno ha implementado formas para responder a la esclavitud moderna. <b>A:</b> 70 a 79.9 puntos en los indicadores. El gobierno ha implementado componentes claves para responder holísticamente a la trata.
Escalas para niveles medios de cumplimiento	<b>Tier 2:</b> Los gobiernos que no cumplen plenamente con los estándares mínimos de TVPA, pero están haciendo esfuerzos significativos para cumplirlos.  Lista de observación: no cumplen con los estándares mínimos del TVPA, pero están haciendo esfuerzos a pesar de que se evidencia aumento o gran número de casos. No se evidencian esfuerzos adicionales con respecto al año anterior.	<b>BBB:</b> 60 a 69.9 puntos en los indicadores. El gobierno ha implementado componentes claves para responder holísticamente a algunas formas de esclavitud moderna. Puede existir evidencia de víctimas deportadas. <b>BB:</b> 50 a 59.9 puntos en los indicadores. El gobierno ha introducido respuestas para la esclavitud moderna incluyendo términos cortos de protección a víctimas. Puede existir evidencia de víctimas deportadas y facilitación a la esclavitud por parte de políticas o prácticas de gobierno. <b>B:</b> 40 a 49.9 puntos en los indicadores. El gobierno ha introducido respuestas a la esclavitud moderna con limitado soporte a víctimas. Se criminalizan algunas formas de esclavitud. Evidencia de prácticas de deportación, criminalización de víctimas. Los servicios de asistencia son prestados por ONG con ayuda monetaria del país.
Escalas para niveles bajos de cumplimiento	<b>Tier 3:</b> Los gobiernos de los países que no cumplen plenamente con los estándares mínimos de TVPA y no están haciendo esfuerzos significativos para cumplirlos.	<b>CCC:</b> 30 a 39.9 puntos en los indicadores. El gobierno tiene una limitada respuesta a la esclavitud moderna. Evidencia de prácticas de deportación, criminalización de víctimas. Los servicios de asistencia son prestados por ONG con limitado soporte gubernamental. <b>CC:</b> 20 a 29.9 puntos en los indicadores. El gobierno tiene una limitada respuesta contra la esclavitud y un limitado marco penal. Hay evidencia de que el gobierno y las políticas facilitan la esclavitud. Los servicios de asistencia son prestados por ONG con limitado soporte gubernamental. <b>C:</b> 10 a 19.9 puntos en los indicadores. La respuesta de gobierno es inadecuada con limitados o pocos servicios para las víctimas. La justicia criminal es débil y existe una débil coordinación institucional. Los servicios de asistencia son prestados por ONG con limitado soporte gubernamental. <b>D:</b> 0 a 9.9 puntos en los indicadores. El gobierno tiene una respuesta totalmente inadecuada a la esclavitud moderna. Países con altos niveles de pobreza y conflicto interno.

**Fuente:** elaboración propia con base en revisión de informes.

*Slavery Index* aborda otras dimensiones como la vulnerabilidad y los factores de riesgo.

Dos de los tres estudios (el TIP y el Global Slavery Index) se enmarcan dentro de sistemas de evaluación que permiten generar rankings de cumplimiento tendientes a aprobar o reprochar las acciones emprendidas por los países contra la trata de personas. Esto se traduce en escalas de medición que afectan positiva o negativamente la imagen internacional de los estados. Por ejemplo, el TIP posee una escala llamada Lista de vigilancia del nivel 2, en la que clasifica a aquellos gobiernos que no satisfacen plenamente las normas mínimas de la TVPA, pero que hacen esfuerzos considerables por satisfacerlas. El *Global report on trafficking in Persons* (2018) no presenta escala, ya que se enfoca en el análisis de la dinámica del delito. En la Tabla 3 se presentan en detalle las escalas de evaluación.

Estas mediciones han sido cuestionadas por varios expertos en el mundo (Kelley & Simmons, 2015; Guth, Anderson, Kinnard, & Tran, 2014). En el caso del TIP, se señala que la medición tiene un componente político y subjetivo (Kelley & Simmons, 2015). Por su parte, el *Global Slavery*, en su informe 2016, presentó fuertes debilidades metodológicas y Dottridge (citado por Guth, et al., 2014, p. 19) se refirió a ello diciendo que “las cifras potencialmente inexactas también pueden generar respuestas igualmente inapropiadas” (p. 19).

De los resultados de Colombia en las tres mediciones, solo el TIP, presenta recomendaciones específicas para el país. Por ejemplo, se recomienda al Gobierno Nacional y a los gobiernos locales aumentar los servicios y fondos para las víctimas y proporcionar refugios; también mejorar la detección de las posibles víctimas entre los migrantes venezolanos, así como procesar y condenar enérgicamente los delitos de trata, incluido el trabajo forzoso (Dep. of State, 2018). Con respecto a las clasificaciones, la po-

sición de Colombia, como se observa en la Tabla 4 se ha determinado de acuerdo a las siguientes escalas:

Mientras en el ranking del *Trafficking in persons report*, el país se encuentra posicionado en un nivel alto de cumplimiento. En el Global Slavery Index, se observa un cumplimiento medio. Es decir que, a pesar de estar realizando esfuerzos para combatir el fenómeno, la asistencia a víctimas es limitada, entre otras debilidades. Estos resultados evidencian que, con respecto a las escalas, las definiciones del TIP resultan muy amplias (Gallagher & Chuang, 2012; Frank, 2013).

Finalmente, deben enunciarse otros ejercicios de mediciones del fenómeno de la trata, que, si bien, no tienen el mismo impacto que los tres anteriormente mencionados, por no provenir de actores con tanta influencia, constituyen iniciativas importantes de ser conocidas. Por ejemplo, desde la academia se ha realizado un ejercicio de medición (Frank, 2013) en el que se desarrollan 55 variables codificadas para medir por año y país la ocurrencia de los tipos de trata y los esfuerzos gubernamentales en judicialización, protección y asistencia, y prevención. En esta medición, la información fue tomada en gran parte del TIP. Este documento resulta ser un informe general del avance de los países en cuanto a sus legislaciones y algunas dinámicas de la trata, que al no desagregar la información de manera descriptiva por país, su aporte a políticas nacionales y locales puede ser limitado.

La Organización Internacional de las Migraciones – OIM (2016), diseñó una propuesta de medición cuyo propósito es “establecer parámetros verificables y concretos para evaluar el nivel de cumplimiento del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas” (OIM, 2016, p.6). Este documento desarrolla unos indicadores de cumplimiento conforme al Protocolo de Palermo que son presentados en la Tabla 5.

**Tabla 4.**

*Posicionamiento de Colombia en ranking mundial.*

	<i>Trafficking in persons report</i> (2018)	<i>Global Slavery Index (GSI)</i> (2018)
Escala de posicionamiento	<b>Tier 1</b> (nivel 1)	B: 41.1 puntos en los indicadores
Principales consideraciones	El Gobierno de Colombia cumple con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas.	Se estimaron 131.000 víctimas en Colombia.

**Fuente:** elaboración propia con base en revisión documental.

**Tabla 5.***Indicadores*

<b>Niveles de Indicadores</b>	<b>Número de indicadores por nivel</b>	<b>Escala de medición</b>
Indicadores generales: Aspectos como la tipificación del delito de la asignación de un estatus migratorio temporal o permanente especial para víctimas, la existencia de programas y servicios creados o adaptados para la asistencia y protección a personas víctimas, entre otros.	11 indicadores	Nivel alto de cumplimiento: se cumple en su totalidad.
Indicadores intermedios: la tipificación de la tentativa; la tipificación de la complicidad; la tipificación de la organización o dirección para cometer; y las medidas para proteger la privacidad y la identidad de las personas, entre otros.	8 indicadores	Nivel medio de cumplimiento: se cumple parcialmente.
Indicadores específicos: cobertura de asistencia y protección a víctimas, existencia de sentencias contra tratantes, asistencia y protección de VdT, educación y empleo, entre otras.	17 indicadores	Nivel bajo de cumplimiento: no se cumple del todo.

**Fuente:** elaboración propia con base en medición (OIM, 2016).

Este sistema de medición resulta de sencilla aplicación, sin embargo, sus resultados se limitan solo a la aplicabilidad del Protocolo, dejando de lado otros marcos normativos internacionales y los impactos de las medidas implementadas por los gobiernos. Esto último es una carencia común de la mayoría de las mediciones analizadas, ya que solo plantean formas de medir el desempeño y los resultados, pero no los impactos reales de las políticas contra la trata.

Finalmente, Young, Dreher y Neumayer (2012) proponen un índice que mide las políticas de lucha contra la trata para 180 países en el período 2000-2010 y si bien toma en cuenta el Protocolo de Palermo, se interesa también por analizar qué determina el cumplimiento de las políticas antitrata,

incorporando otras variables. Los autores analizan cómo en países con bajos niveles de corrupción y alto respeto por los derechos de las mujeres, aumenta el cumplimiento de las políticas antitrata. En la Tabla 6 se presentan las tres dimensiones principales de las políticas contra la trata: enjuiciamiento, protección y prevención, que mide este índice. La escala de cumplimiento utilizada para valorar a cada estado es de 5 a 1 (siendo 5 cumplimiento total y 1 el no cumplimiento).

**Propuesta de medición a nivel regional: el caso de Centroamérica**

La medición de la respuesta estatal frente a la trata de personas en la región Centroamericana integrada por Belice, Panamá, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras

**Tabla 6.***Dimensiones y criterios de observación*

<b>Dimensión</b>	<b>Criterios de observación</b>
Persecución	El país cuenta con medidas legislativas y de otra índole para establecer delitos penales por trata de personas de acuerdo con la definición proporcionada por el Protocolo contra la trata de personas; y si tales medidas legislativas y de otra índole se aplican de manera apropiada y efectiva.
Protección	Si el país protege los derechos humanos de las víctimas de la trata; los identifica; y le proporciona recuperación física, psicológica y social a las víctimas de la trata a través de medidas legislativas y otras medidas.
Prevención	El país establece y practica políticas, programas y otras medidas integrales para prevenir y combatir la trata de personas

**Fuente:** elaboración propia.

**Tabla 7.**

*Matriz de indicadores: diagnóstico y seguimiento de la trata de personas en Centroamérica.*

Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores		
		estructurales <sup>1</sup>	Proceso <sup>2</sup>	Resultados <sup>3</sup>
Jurídica	Marco normativo internacional.	4	8	12
	Ley nacional contra la trata de personas.	3	4	10
	Normativa nacional vinculada a la trata de personas.	2	3	7
	Política pública contra la trata de personas.	2	2	3
Institucional	Órgano rector en materia de trata de personas.	3	5	10
	Fortalecimiento de las capacidades estatales.	2	2	4
	Participación de actores no gubernamentales.	3	4	7
	Coordinación interinstitucional.	2	2	3
	Cooperación internacional.	2	3	4
	Intervención de organismos regionales.	2	4	4
Económica y financiera	Fuentes de financiación para combatir la trata de personas.	5	8	18
	Recursos económicos requeridos para implementar la Ley Nacional.	2	2	10
Social	Identificación de víctimas de la trata de personas.	1	2	2
	Protección a víctimas y testigos.	3	4	7
	Asistencia a víctimas de la trata de personas.	2	4	9
	Seguridad Migratoria.	4	5	8
	Reparación de los daños ocasionados por el delito de trata de personas.	1	3	3
Cultural	Sensibilización y concientización.	2	4	7
Total indicadores		45	69	128
	242			

**Fuente:** elaboración propia

1 Reflejan la estipulación de los instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos para implementar las medidas requeridas en materia de trata de personas. Revelan, por tanto, cómo se organiza el aparato institucional y el sistema jurídico del Estado.

2 Miden la calidad y la magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar las directrices y lineamientos establecidos en términos del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras actividades e intervenciones específicas derivadas del Protocolo de Palermo y establecidas, en su caso, en la Ley Nacional Contra la Trata de Personas.

3 Reflejan el estado de realización de los lineamientos del Protocolo de Palermo y de la legislación nacional contra la trata de personas. Miden el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado desde la prevención hasta la sanción del delito.



constituye el objeto de interés de la matriz de indicadores elaborada por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua. Dicha respuesta en un contexto regional, si bien es monitoreada principalmente a partir de los lineamientos del Protocolo de Palermo, tiene en cuenta también la adecuación normativa que los países hayan realizado, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el Proceso Penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada.

Este instrumento de medición está diseñado con el propósito de que los funcionarios y funcionarias con competencias en el abordaje de la trata de personas puedan por sí mismos realizar una auditoría social interna y que se genere una comprensión acerca de que la revisión y medición periódica de los resultados de la intervención normativa debe ser una las funciones básicas de las instancias encargadas de su regulación, a fin de garantizar una legislación de calidad (IEEPP, 2015, p.7-8).

La matriz define cinco dimensiones que determinan el cumplimiento y la aplicabilidad de las leyes sobre trata de personas, a saber, (1) jurídica, (2) institucional, (3) económica y financiera, (4) social y (5) cultural, las cuales se dividen a su vez en 18 subdimensiones, medidas a través de 242 indicadores de tres tipos: estructurales (45), de proceso (69) y de resultado (128), como se indica en la Tabla 7. El IEEPP señala que los indicadores de resultado suelen ser difíciles de medir dado que no todos los países cuentan con la información suficiente (IEEPP, 2015, p.10).

El IEEPP (2015) señala que al aplicar la matriz mediante ejercicios de actualización periódica

es posible medir los avances o retrocesos ocurridos en los estados en materia de trata de personas, lo que permite identificar también los vacíos y ventajas comparativas entre los países de la región.

Para demostrar lo anterior, el IEEPP hizo una aplicación de la matriz en un análisis comparado de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, calificando sus avances en cuatro niveles: nulo o insuficiente, mediano, bueno y muy bueno. En los casos en los que un indicador estructural tiene varios indicadores de proceso se establece un promedio entre 1 y 4 apelando a la escala que aparece en la Tabla 8.

## 2. Indicadores para el monitoreo de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas a niveles global, regional, nacional y subnacional

En esta sección se presenta un breve análisis de 396 indicadores contenidos en 7 propuestas de medición con distintas coberturas geográficas y con diversidad en el perfil de los actores que las proponen. Estos últimos pueden clasificarse en cinco categorías: (1) Gubernamental (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública del Salvador, 2016; Mesa Intersectorial sobre trata de personas, 2015, (2) Organismo supranacional (OIM, 2016), (3) Académico (Bocanument-Arvelaez, 2012), (4) No gubernamental (IEEPP, 2014) y (5) Gubernamental con apoyo de Organismo supranacional (Procuraduría General de la Nación, OIM & UNODC, 2018; Ministerio del Interior & OIM, 2012). En el Anexo 1 está disponible la compilación de los indicadores.

Los indicadores fueron clasificados en las siete dimensiones señaladas en la Tabla 9, las cuales se establecieron en relación con los principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas (ACNUDH, 2010) y con los ejes de la estrategia nacional de lucha contra la trata de

**Tabla 8.**

*Medición de los indicadores*

Escala	Puntaje	Nivel de avance
1-1.49	1	Nulo o insuficiente
1.5-2.49	2	Mediano
2.5 -3.49	3	Bueno
3.5-4	4	Muy bueno

**Fuente:** elaboración propia

**Tabla 9.**

*Dimensiones e indicadores*

<b>Dimensión</b>	<b>Número de indicadores</b>
1) Indicadores de marcos normativos.	33
2) Indicadores de detección, identificación y dinámica de la trata de personas .	56
3) Indicadores de Prevención de la trata de personas.	40
4) Indicadores de protección y asistencia.	107
5) Indicadores de penalización, sanción y reparación.	51
6) Indicadores de coordinación, cooperación, sostenibilidad y acceso a recursos.	98
7) Indicadores de generación y gestión del conocimiento.	11
Total	396

**Fuente:** elaboración propia

personas en Colombia 2012-2018.

### **2.1. Indicadores de marcos normativos**

Esta dimensión abarca todos los indicadores que dan cuenta de la inclusión de las diferentes normatividades contra la trata en los sistemas jurídicos nacionales. Se incluyeron 33 indicadores que comprenden el 8% del total de los indicadores analizados.

Dentro de los indicadores comúnmente usados en las mediciones con respecto a marcos normativos, se encuentran aquellos relacionados con la inclusión del Protocolo de Palermo en las normativas nacionales. Este tipo de indicadores suele ser de cumplimiento, en cuanto a la creación de leyes que tipifiquen el delito de trata y asistan a las víctimas. Estos indicadores sirven principalmente para mediciones comparativas entre países. Por ello, la mayoría de indicadores en este sentido, provenían del documento de medición de Centroamérica (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2015). También se encuentran los indicadores que evalúan la existencia de políticas públicas nacionales para combatir el delito.

Otros indicadores propuestos en las mediciones tienen que ver con la aprobación de tratados internacionales diferentes al Protocolo que protegen a las poblaciones vulnerables y que enmarcan fenómenos en conexidad con la trata de personas, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo Facultativo concerniente a la venta de niños, la Convención de Belém do Pará (que considera la trata de personas como una manifestación de violencia contra la mujer), entre otras.

Es llamativo un indicador planteado por el documento de la OIM (2016), que refiere “la obligación de transportistas de asegurarse de que cada pasajero cuente con la respectiva documentación de viaje e identidad está regulada y existe una sanción en caso contrario”. Este es un indicador que suele ser poco frecuente en los análisis y mediciones contra la trata de personas.

También dentro de los indicadores de marcos normativos se encuentran aquellos que refieren a la adopción de políticas públicas para combatir el delito. Por ejemplo, “aprobado el Plan Estratégico Nacional contra la Trata de Personas”, “elaborada y aprobada la política pública o el plan nacional contra la trata de personas” (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2015); entre otras.

Finalmente, dentro de la revisión realizada se encuentra que ninguno de los indicadores de marco normativo apunta al denominado análisis de impacto normativo (AIN). Este tipo de análisis hace parte de las recomendaciones a nivel global propuestas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la creación de normas. En este sentido, en el caso del Gobierno colombiano, a partir del documento Conpes 3816 de 2014, se insta a diseñar leyes basadas en dichos procedimientos técnicos. El AIN, básicamente es una metodología para el diseño e implementación de leyes y es definido por la OCDE, como:

Una herramienta que ayuda al proceso decisorio porque sistemáticamente examina los impactos potenciales de las acciones gubernamentales, haciendo preguntas sobre costos y beneficios, sobre cuán



efectiva será la acción gubernamental en alcanzar los objetivos y si hay otras alternativas viables para los gobiernos. Como un proceso decisorio, el AIN está integrado a sistemas de consulta, desarrollo de políticas y procesos regulatorios dentro del gobierno, sirviendo para comunicar y dar información ex ante sobre los efectos esperados de las propuestas gubernamentales y ex post en la medida en que ayuda a los gobiernos a evaluar las regulaciones existentes. (OECD, 2009, citado por el Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 7)

De acuerdo con esta tendencia y recomendación de las organizaciones internacionales, se hace necesario que la trata de personas pueda enmarcarse también en estas metodologías de AIN. Por ejemplo, implementar políticas públicas contra la trata de personas podría basarse en las herramientas que comprende la AIN, como la medición del cumplimiento o no de las leyes, los efectos de la tipificación en la judicialización efectiva, entre otros.

## **2.2. Indicadores de detección, identificación y dinámica**

En la dimensión de indicadores de detección, identificación y dinámica de la trata de personas, se encuentra el 14% del total de indicadores. En estos, se presentan dos tipos de indicadores, por un lado, los que caracterizan la dinámica del delito, como modalidad de la trata, rutas y redes de explotación; perfil de las víctimas; entre otros. Por otra parte, se encuentran aquellos indicadores que abarcan factores de vulnerabilidad que pueden ser indicios para detectar víctimas de trata de personas. Por ejemplo, “número de adolescentes y jóvenes embarazadas o que ya son madres en el departamento”, “número de personas que ejercen mendicidad en lugar público o abierto al público en el departamento”; “número de empleados y empleadas de servicio doméstico en el departamento” (OIM, 2012).

Con respecto a estos últimos, que se encuentran en el “Manual para la formulación de Políticas Públicas de Lucha Contra la Trata de Personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales” de la OIM, pueden resultar poco operativos en la práctica. Dado que, algunos de ellos no se analizan con base en la relación que puedan tener con el fenómeno de la trata. Igualmente, de acuerdo a dicho manual, esos indicadores son solicitados a los Comités de

trata en Colombia, quienes en muchas ocasiones no cuentan con esta información, puesto que solo manejan las cifras del delito de trata de personas y no de otros fenómenos como es el caso del embarazo adolescente o el número de viajeros nacionales e internacionales que llegaron al departamento.

Llaman la atención los indicadores propuestos en esta dimensión por Bocanument (2012) en relación con fenómenos asociados con la trata de personas. Por ejemplo, la relación de variables “Número de víctimas de la explotación para pornografía / el total de víctimas de trata de personas identificado”, “número de denuncias recibidas por explotación pornográfica / el total de denuncias recibidos por trata de personas” (Bocanument-Arvelaez, 2012). Estas mediciones, relacionando distintas variables, pueden aportar importantes análisis a la lucha contra la trata de personas. Sin embargo, a las instituciones públicas puede resultarles complejo realizar dichas mediciones dada la falta de información consolidada que pueden tener.

Por último, se evidenció la inexistencia de indicadores orientados a determinar el perfil de los victimarios. Este aspecto, también resulta importante para analizar las dinámicas del delito, las formas de captación y las tendencias en cuanto a perfiles criminales.

## **3. Indicadores de prevención**

Los indicadores en esta dimensión están orientados principalmente a la medición de resultados en términos de número de campañas, actividades y estrategias que prevengan la trata de personas.

Otros indicadores buscan medir la frecuencia de uso de las líneas telefónicas de atención contra la trata, el tipo de capacitación que reciben sus operadores (Bocanument-Arvelaez, 2012) y la creación e interacción de páginas web oficiales de las instituciones que hacen parte de las instituciones de la Mesa Intersectorial para el caso de Chile, y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas para Centroamérica.

Por otro lado, también se plantean indicadores sobre si medios de comunicación tienen conocimiento sobre la temática y si difunden mensajes de prevención sin ánimo de lucro (Bocanument-Arvelaez, 2012).

También, se presentan tres indicadores en tres documentos, que apuntan a medir directamente las acciones (Mesa Intersectorial sobre Trata de

Personas, 2015) o estrategias dirigidas a educación y promoción de derechos humanos (Procuraduría General de la Nación et al, 2018), y a la atención de factores de vulnerabilidad que desestimulen la demanda (OIM, 2016).

De manera particular se presentan indicadores que buscan medir cuántas de estas acciones vinculan a otros actores, como las Organizaciones de la Sociedad Civil, la academia y el sector privado, como el “número de estrategias implementadas para la generación de procesos de responsabilidad empresarial encaminados a la prevención de la trata de personas” (Procuraduría General de la Nación et al., 2018). Solo el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2015) reconoce la importancia de la vinculación de las universidades en materia de prevención, proponiendo un indicador con el que mide que los gobiernos centroamericanos hayan creado e implementado un currículo universitario nacional con contenidos sobre la trata de personas.

#### **4. Indicadores de protección y asistencia**

Esta dimensión representa el 27% del total de indicadores referidos principalmente a la garantía de la asistencia inmediata y mediata en términos de asesoría legal, atención médica, psicológica y psiquiátrica, reintegración al sistema educativo y laboral, alojamiento temporal o permanente.

Los indicadores que destacamos en esta dimensión están referidos a la existencia de un programa integral de asistencia a las víctimas nacionales (Bocanument-Arvelaez, 2012) y la actuación en casos de repatriación de víctimas extranjeras, así como la atención a los dependientes y familiares de las víctimas (IEEPP, 2014; OIM, 2016).

El IEEPP (2014) propone también indicadores de multas y sanciones frente al manejo inadecuado de la confidencialidad de la identidad de la víctima y de la información suministrada por ella en perspectiva de prevenir la revictimización tanto en la atención por parte de los funcionarios y funcionarias, como en la recaptación por parte de los tratantes (OIM, 2016).

Una vez se presta la asistencia a las víctimas de trata de personas externa e interna, el Ministerio del Interior & OIM (2012), proponen un indicador que mide el número total de casos que tuvieron seguimiento por parte de las instituciones del comité de lucha contra la trata de personas en

los municipios y departamentos. El seguimiento es una de las debilidades del proceso de asistencia; en un estudio realizado por Aceros, J.C., Vargas-Parra, J. & Reyes, J. (2017), lograron documentar a través de la reconstrucción de casos, que una vez que una institución que forma parte del comité de lucha contra la trata, activa la denominada ruta de atención a las víctimas, esta les ofrece algún tipo de asesoría o servicio de acuerdo a su competencia e inmediatamente las deriva al siguiente eslabón de la ruta y posteriormente “no se adelantan acciones de seguimiento una vez que una institución ha cumplido su parte en el proceso”(p.45).

En la propuesta de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (2015) se evidencia un interés por la autoevaluación, planteando la medición a través de un informe de brechas que compara a los servicios prestados a las víctimas con lo estipulado por el Protocolo de Palermo. En Colombia, la Procuraduría General de la Nación et al. (2018), en cumplimiento de su función de vigilancia sobre los funcionarios y las funcionarias con competencias en el abordaje de la trata de persona, también propone indicadores relacionados con la presentación de informes trimestrales en los que se relacionen los servicios prestados a las víctimas en la asistencia inmediata y mediata.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación et al. (2018), señala un indicador muy importante relacionado con la capacitación del personal con competencia en trata de personas, específicamente en materia de asistencia y protección a las víctimas. Este es un tema sensible dado que la formación impartida a funcionarios y funcionarias es sobre todo teórica y suele enfatizar principalmente en los aspectos legales de la asistencia, descuidando el aprendizaje de competencias prácticas que los habiliten para saber cómo reaccionar y qué acciones emprender cuando una víctima de trata de personas está frente a ellos en sus despachos (Vargas, Aceros, Reyes y Urón, 2018, p.7).

#### **5. Indicadores de penalización, sanción y reparación**

El 13% de los indicadores se enmarcaron en la dimensión de penalización, sanción y reparación. En esta se encuentran, mayoritariamente, indicadores que permiten determinar el número de sentencias, de acusados, de investigaciones, condenados, entre otros aspectos. En menor medida, se encuentran



indicadores orientados a evaluar lo concerniente a la reparación de víctimas. Algunos de ellos, por ejemplo, buscan determinar si “las personas sobrevivientes a la trata han sido indemnizadas o recibido un monto económico por los daños sufridos” (OIM, 2016, p. 14). Los indicadores de este tipo resultan bastante limitados pues no hay algún indicador que permita determinar los montos en los que oscilan las reparaciones recibidas por las víctimas como indemnización.

En esta dimensión también se encuentran algunos indicadores relacionados con la formación y capacitación de los organismos de investigación y judicialización y acciones en materia de implementación de protocolos de investigación.

Con respecto a esta dimensión, se evidencia que los indicadores suelen ser limitados en cuanto a las acciones que miden. En este aspecto se considera que, por ejemplo, las debilidades en la judicialización se pueden medir a través de las sentencias. Por ejemplo, indicadores que busquen determinar cuáles son las condenas que se han dado a los tratantes y cuáles son las debilidades en investigación encontradas en las sentencias, entre otros aspectos.

Asimismo, en cuanto a indicadores que midan el desempeño de la justicia, se hace necesario que se incluyan indicadores que analicen relaciones entre variables. Una de estas, puede ser la relación entre número de investigaciones ingresadas por año y número de sentencias proferidas. Indicadores como estos, permitirían medir el desempeño y operatividad de los procesos investigativos y de justicia.

## **6. Indicadores de coordinación, cooperación, sostenibilidad y acceso a recursos**

En esta dimensión se hallan indicadores que miden la inclusión del abordaje de la trata de personas en los instrumentos de planeación, tales como el plan de desarrollo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el presupuesto (Ministerio del Interior & OIM, 2012). Se proponen también monitorear específicamente el presupuesto aprobado por los departamentos para el funcionamiento del comité de lucha contra la trata de personas y para cada una de las actividades en materia de prevención y asistencia y protección e investigación y judicialización en el tema de trata de personas.

En materia de coordinación el IEEPP (2016), en Centroamérica, reconoce al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil como actores clave en la conformación del ente rector interinstitucional en materia de trata de personas, señalando en uno de sus indicadores que las OSC formen parte, con voz y voto y que participan en la elaboración e implementación del plan nacional/política pública para combatirla. Al respecto, en Colombia, la Procuraduría General de la Nación *et al.* (2018) se propone medir el número de espacios de discusión y concertación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El IEEPP (2016) propone también un indicador de monitoreo para las Organizaciones no gubernamentales, respecto de la administración adecuada de los albergues para las víctimas. En materia de cooperación, los indicadores del IEEPP (2016), plantean reuniones regionales, foros multilaterales y la elaboración y divulgación de guías y directrices sobre las acciones que los Estados centroamericanos deben emprender para combatir la trata de personas y encuentran en la pertenencia a la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) un incentivo a la cooperación y la asistencia jurídica mutua

## **7. Indicadores de generación y gestión del conocimiento**

De los 396 indicadores analizados tan solo se identificaron 11 en la categoría de generación y gestión del conocimiento, de los cuales 7 hacen referencia a elaboración de documentos tales como investigaciones académicas, investigaciones, informes y diagnósticos, ya sea para determinar la situación de las diferentes finalidades de trata, o para dar seguimiento a los compromisos internacionales de manera oportuna y veraz (IEEPP, 2015). Singularmente, se propone en los indicadores restantes de esta categoría que se promueva un sistema integrado de homogenización de estadísticas, así como los mecanismos de información para la ciudadanía.

Además, se plantea una medición sobre el “número de buenas prácticas detectadas en el análisis de casos” dicho indicador responde al Plan Nacional contra la Trata de Personas elaborado por la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas de Chile (2015). Lo anterior, permite que se amplíe la responsabilidad de la generación y gestión del

conocimiento a la función pública, teniendo en cuenta que usualmente es a la academia a quién se responsabiliza por esta dimensión.

Finalmente, desde la Procuraduría General de la Nación *et al.* (2018) se propone la creación y administración de un observatorio sobre el Delito de la trata de personas, que permita recopilar, sistematizar y analizar la información relativa a este delito tanto a nivel internacional, nacional y descentralizado del conocimiento.

## Conclusiones

La revisión de literatura permitió identificar que el interés por la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas ha convocado a diversos actores, gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organismos supranacionales y académicos a proponer modelos de evaluación a nivel mundial, regional y subnacional. A partir de los hallazgos, se señalan primero las metodologías y las escalas de medición halladas a nivel global y regional y después se consolida un conjunto de 396 indicadores.

Con respecto a las escalas de medición contenidas en las mediciones de nivel global y regional, 5 de ellas establecen rankings a través de los cuales los países reciben una calificación, determinada por indicadores que observan el cumplimiento principalmente de los compromisos adquiridos con la ratificación del Protocolo de Palermo. La observación de las disposiciones normativas regionales en la materia, de otros tratados internacionales y de otras variables como la corrupción y el respeto por los derechos de las mujeres que, según Young, Dreherb y Neumayerc (2012) aumentan el cumplimiento de las políticas contra la trata, es mínima.

Las escalas de medición otorgan a cada uno de los países, frente a la comunidad internacional, un estatus de alto, medio o bajo cumplimiento como en el caso de la medición de OIM (2016) y en ese mismo orden el *Trafficking in Persons* establece calificaciones de 1, 2 y 3, calificando con 1 a los gobiernos de los países que cumplen plenamente las normas mínimas de TVPA para la eliminación de la trata. Por su parte el *Global Slavery Index* califica con A, B, C y D y dentro de cada uno de estos niveles establece unos subniveles. Así, por ejemplo, los países con más alto nivel de cumplimiento son AAA; los que no tienen una respuesta adecuada o

limitada son C y aquellos que tienen una respuesta totalmente inadecuada a la esclavitud moderna son D. Finalmente a nivel global, Young, Dreherb y Neumayerc (2012) proponen una escala de 5 (cumplimiento total) a 1 (no cumplimiento) en las tres dimensiones principales de las políticas contra la trata: enjuiciamiento, protección y prevención. A nivel regional, el único caso hallado en la literatura fue el centroamericano, que establece un promedio entre 1 y ,4 traducida en una escala de nivel de avance nulo, mediano, bueno y muy bueno.

En materia de indicadores, estos fueron clasificados en torno a siete dimensiones: (1) marcos normativos, (2) detección, identificación y dinámica de la trata de personas, (3) prevención de la trata de personas, (4) protección y asistencia, (5) penalización, sanción y reparación, (6) coordinación, cooperación, sostenibilidad y acceso a recursos, (7) generación y gestión del conocimiento. Esta última dimensión contiene solo el 3% del total de los indicadores mientras que las dimensiones 4 y 6 concentran el mayor porcentaje equivalente al 74,49%.

El ejercicio de consolidación de estos indicadores permitió evidenciar la comprensión que los respectivos autores hacen del fenómeno de la trata de personas y la importancia que cada una de las dimensiones señaladas tiene en su propuesta de medición. Un análisis de ese tipo desborda los objetivos del presente trabajo. No obstante, se señalan cinco aspectos:

1. La voz de las víctimas en dichas propuestas, pues, si bien algunas de ellas incorporan principios de derechos humanos en su atención, ninguna de las mediciones analizadas contempla indicadores que den cuenta del nivel de satisfacción de las víctimas con los servicios prestados en el dispositivo institucional dispuesto para su atención, lo cual sería fundamental para fortalecer los procesos y garantizar la restitución efectiva de sus derechos y reconocería en ella su agencia.
2. El impacto de las acciones de prevención no es objeto de medición, dado que estas se enfocan en presentar resultados y cumplimientos de los planes a los que responden los indicadores encontrados y no se evidencia la evaluación de acciones orientadas a combatir la demanda que nutre las dinámicas de la trata de personas.
3. En cuanto a los indicadores de marco normativo,



sería importante analizar el posible uso de herramientas de las metodologías de análisis de impacto normativo (AIN) para diseñar las políticas públicas contra la trata de personas y medir el impacto de estas.

4. La gestión del conocimiento es un aspecto con poco interés de ser observado y es determinante en la implementación y evaluación de las políticas públicas para el abordaje de la trata de personas, dada la valía de la experiencia de las instituciones y sus funcionarios y funcionarias en la prevención, atención, investigación y judicialización de los casos de trata de personas.
5. La inclusión de indicadores que determinen el abordaje de la trata de personas en la planeación del desarrollo es un acierto en una de las propuestas analizadas, dado que son fundamentales para que la política pública se concrete en los niveles municipal y departamental. En consecuencia, se fortalecería la gestión pública en esta materia a través de la rendición de cuentas y la veeduría ciudadana.

Este trabajo aporta un insumo fundamental para los interesados en el diseño de estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación de la respuesta de los gobiernos nacionales y subnacionales en el abordaje de la trata de personas. Las mediciones globales muestran la importancia del establecimiento de escalas de medición de dicha respuesta y el impacto que genera en los gobiernos. Se hace necesario entonces definir un sistema de indicadores apropiados al contexto de nuestros países y una escala de medición que permita comparar el nivel de avance entre los países de la región y entre niveles subnacionales al interior de los países.

## Referencias

- Aceros, J. C., Vargas-Parra, J., & Reyes, J. (2017). Trayectorias territoriales de la asistencia a víctimas de trata de personas. Análisis cualitativo de la perspectiva de los actores institucionales en Santander, Colombia. *Revista Criminalidad*, 59(2), 33-48. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/revista/volumen-59-no-2>
- ACNUDH. (2010). Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Alianza Libres Sin Violencia. (2015). Sistema de indicadores para medir percepciones ciudadanas sobre la respuesta institucional contra la violencia hacia la mujer y la trata y tráfico de personas. Bolivia: Ciudadanía.
- Añorve, D. (2016). Más allá del poder suave, del poder duro y del poder inteligente: la resiliencia ecológica y humana como fundamentos del poder. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (125), 35-60. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/58597>
- Bales, K., & Datta, M. (2015). Slavery as Social Institution. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 43-48. doi:10.1016/B978-0-08-097086-8.32133-X
- Bocanument-Arvelaez, M. (2012). Política Pública Sobre Trata de Personas en Medellín-Colombia. Alemania: Editorial Académica Española.
- Brewster, B., Ingle, T., & Rankin, G. (2014). Crawling Open-Source Data for indicators of Human Trafficking. *IEEE/ACM 7th International Conference on Utility and Cloud Computing* (págs. 714-719). Londres: IEEE. doi:10.1109/UCC.2014.116
- Congreso de Colombia. (2005). LEY N° 985. Obtenido de Ministerio del Interior. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-985-del-2005>
- Davis, K. & Kingsbury, B. (12 de octubre de 2014). Indicadores como intervenciones: obstáculos y expectativas al apoyar iniciativas de desarrollo. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 12(25), 473-542. doi:<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il14-25.icio>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo. Obtenido de: <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Documentos.aspx>
- Department of State. (2018). Trafficking in person report. Washington, D.C.: Department of State. Obtenido de: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>
- Dirección de Información y Análisis. (2016). Fichas de indicadores para el sistema nacional de información sobre el delito de trata de personas en el Salvador. Obtenido de: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública del Salvador: <http://www.seguridad.gob.sv/dia/download/1817/>
- Espacios de Mujer. (2018). III Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Colombia: Espacios de Mujer. Obtenido de: [http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/COMUNICADO\\_III-BALANCE\\_EDM-compressed.pdf](http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/COMUNICADO_III-BALANCE_EDM-compressed.pdf)
- Frank, R. (2013). *Human Trafficking Indicators, 2000-2011: A New Dataset*. Sydney: University of Sydney. Obtenido de: <http://ssrn.com/abstract=2314157>

- Gallagher, A. T., & Chuang, J. (2012). The use of Indicators to Measure Government Responses to Human Trafficking. En K. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, & S. Engle, *Governance by indicators* (pp.317-343). Oxford: Oxford University.
- Guth, A., Anderson, R., Kinnard, K., & Tran, H. (2014). Proper methodology and methods of collecting and analyzing slavery data: An examination of the global slavery index. *Social Inclusion*, 2(4), 14-22. doi:<http://dx.doi.org/10.17645/si.v2i4.195>
- Hoyos, C. (2000). Un modelo para investigación documental: guía teórico práctica sobre construcción de Estados del Arte con importantes reflexiones sobre la investigación. Medellín: Señal Editora. Obtenido de: <https://es.scribd.com/doc/16281901/UN-MODELO-PARA-INVESTIGACION-DOCUMENTAL-29-04-08>
- Ibanez, M., & Suthers, D. (2014). Detection of Domestic Human Trafficking Indicators and Movement Trends Using Content Available on Open Internet Sources. 47th Hawaii International Conference on System Science (pp.1556-1565). Hawaii: IEEE. doi:10.1109/HICSS.2014.200
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2015). Matriz de indicadores, diagnóstico y seguimiento a la Trata de Personas en Centroamérica. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Obtenido de: <https://www.ieepp.org/publicaciones/crimen-organizado-y-delitos-conexos/publicacion-3-478/>
- Kelley, J. & Simmons, B. (2015). Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations. *American Journal of Political Science*, 59(1), 55-70. doi:10.1111/ajps.12119
- Marry, S. E. (2016). Measuring the Unmeasurable: The US Trafficking in Persons Reports. En S. E. Merry, *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. Chicago: Chicago Series in Law and Society. Obtenido de: <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/S/bo23044232.html>
- Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. (2015). Plan de Acción Nacional contra la trata de personas 2015 - 2018. Gobierno de Chile. Obtenido de: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/737>
- Ministerio del Interior. (2012). Manual para la formulación de políticas públicas de lucha contra la trata de personas y el diseño y ejecución de planes de acción departamentales, distritales y/o municipales. Obtenido de Librería en línea de la OIM: <https://publications.iom.int/es/books/manual-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-de-lucha-contra-la-trata-de-personas-y-el>
- Ministerio del Interior, UNODC, & OIM. (2014). VII encuentro nacional de comités departamentales de lucha contra la trata de personas. Bucaramanga, Octubre 23 y 24 de 2014.
- Neumayer, E., Dreher, A. & Seo-Young, C. (2011). The spread of anti-trafficking Policies: Evidence from a new index. CESifo Working Paper(3376), 1-47. Obtenido de: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=6160640021060720701160301200311131210370160250930440070140730200260031000740691161200280620301240450330100250770870901101211220460830780610831020670170640911230010000300161200640650771141061120641131030921241070>
- OEA. (2007). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- OIM. (2005). Data and research on human trafficking: A global Survey. Geneva: International Organization for Migration.
- OIM. (2012). Manual para la formulación de Políticas Públicas de Lucha Contra la Trata de Personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones. Obtenido de: <https://publications.iom.int/es/books/manual-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-de-lucha-contra-la-trata-de-personas-y-el>
- OIM. (2016). Indicadores de cumplimiento compromisos adquiridos en materia del abordaje integral de la Trata de Personas. Organización Internacional para las Migraciones. San José: Organización Internacional para las Migraciones. Obtenido de: <https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Indicadores%20de%20cumplimiento%20-%20Compromisos%20adquiridos%20en%20materia%20de%20abordaje%20integral%20de%20la%20trata%20de%20personas%20%20.pdf>
- Procuraduría General de la Nación et al. (2018). Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado Colombiano en materia de Lucha contra la Trata de Personas. Colombia: Procuraduría General de la Nación. Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.SPFForComponentPageFactory&action=view&key=53>
- Reyes, J., Vargas, J., & Aceros, J. (2018). Análisis de las medidas de asistencia a víctimas de trata de



- personas en Colombia en perspectiva de derechos humanos. *Opinión Jurídica*, 17(33) (pp.99-122). doi:10.22395/ojum.v17n33a4
- Rudolph, A. & Schneider, F. (2017). International human trafficking: Measuring clandestinity by the structural equation approach. *Social Inclusion*, 5(2), (pp.39-58). doi:10.17645/si.v5i2.909
- Sarfaty, G. A. (2015). Measuring Corporate Accountability through Global Indicators. En S. Merry, K. Davis, & B. Kingsbury, *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law* (pp. 103-132). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139871532.004
- Seo-Young, C. (2015). Measuring Anti Trafficking Policy—Integrating Text and Statistical Analyses. *Social Science Quarterly*, 96(2), 656-683. doi:10.1111/ssqu.12153
- Steffnizzi, S. (2007). Measuring the Non-Measurable: Towards the Development of Indicators for Measuring Human Trafficking. En E. Savona, & S. Steffnizzi, *Measuring Human Trafficking* (pp.45-53). New York: Springer. doi:10.1007/0-387-68044-6\_6
- UN.GIFT. (2010). Indicadores de trata de personas. UNODC. Obtenido de: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT\\_indicators\\_S\\_LOWRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT_indicators_S_LOWRES.pdf)
- UNODC. (2000). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: [https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf)
- UNODC. (2018). Global report on trafficking in Persons. Vienna: UNODC. Obtenido de: [https://www.unodc.org/e4j/data/\\_university\\_uni\\_/global\\_report\\_on\\_trafficking\\_in\\_persons\\_2018.html](https://www.unodc.org/e4j/data/_university_uni_/global_report_on_trafficking_in_persons_2018.html)
- Van Dyke, R. (2017). Monitoring and Evaluation of Human Trafficking Partnerships in England and Wales. *Anti-Trafficking Review* (8). doi:10.14197/atr.20121788
- Vargas-Parra, J., Aceros, J., Reyes, J. & Urón, R. (2018). Cartilla didáctica Sentipensar la asistencia inmediata a las víctimas de trata de personas. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga. Obtenido de <http://www.unab.edu.co/pagina/sentipensar>
- Walk Free Foundation. (2018). The Global Slavery Index. Nedlands: Walk Free Foundation. Obtenido de <https://www.globalslaveryindex.org/resources/downloads/>
- Young, S., Dreherb, A., & Neumayerc, E. (2012). The Determinants of Anti-trafficking Policies – Evidence from a New Index. APSA 2011 Annual Meeting Paper, (págs. 1-37). Seattle. Obtenido de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1900194](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1900194)

## Anexo 1. Indicadores

A continuación, se encuentra la lista de indicadores clasificados por dimensiones o categorías en relación con los principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas (ACNUDH, 2010) y con los ejes de la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas en Colombia 2012-2018.

En la columna denominada 'Fuente', la enumeración corresponde a:

1. Dirección de información y análisis Ministerio de Justicia y Seguridad Pública del Salvador (2016). Fichas de indicadores para el sistema nacional de información sobre el delito de trata de personas en El Salvador
2. Gobierno de Chile (2015). Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015-2018
3. Procuraduría general de la Nación (2018). Modelo de Vigilancia Preventiva a las acciones del Estado Colombiano en materia de Lucha contra la trata de personas
4. Ministerio del Interior (2012). Manual para la formulación de Políticas Públicas de Lucha Contra la Trata de Personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales
5. Bocanument, M. (2012). Política Pública Sobre trata de personas en Medellín-Colombia. Prevención, Asistencia y Protección a Víctimas y Posibles Víctimas de la trata de personas. Estudio de Caso
6. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2015). Matriz de indicadores diagnóstico y seguimiento de la trata de personas en Centroamérica.
7. OIM (2016). Indicadores de Cumplimiento. Compromisos adquiridos en el abordaje integral de la trata de personas

<b>Dimensión o categoría</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuente</b>
<b>1) Marcos normativos</b>	Implementada a nivel nacional la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	6
	Implementado a nivel nacional el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas, especialmente Mujeres y Niños.	6
	Implementado a nivel nacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, concerniente al artículo 8, sobre la prohibición de la esclavitud.	6
	Ratificado el Protocolo Facultativo por el que se reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones al respecto.	6
	Implementada a nivel nacional la Convención sobre los Derechos del Niño en lo que atañe al artículo 35, sobre la prohibición de la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.	6
	Ratificado el Protocolo Facultativo concerniente a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	6
	Ratificado el Protocolo Facultativo por el que se reconoce la competencia del Comité de los Derechos del Niño para recibir y considerar comunicaciones al respecto.	6
	Implementada a nivel nacional la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en lo que atañe al artículo 6, sobre la supresión de todas las formas de trata de mujeres.	6
	Ratificado el Protocolo Facultativo por el que se reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar comunicaciones al respecto.	6
	Implementada a nivel nacional la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo concerniente al artículo 6, que prohíbe la esclavitud y la servidumbre.	6
	La legislación nacional ha sido armonizada conforme al artículo 2B de la Convención de Belém do Pará, que considera la trata de personas como una manifestación de violencia contra la mujer.	6
	Implementado a nivel nacional el Convenio Centroamericano para proteger en el proceso penal a las víctimas y testigos de trata de personas.	6
	Incluida la prevención y sanción de todas las formas de trata de personas, nacional o transnacional, y sea que esté o no vinculada a la delincuencia organizada.	6
	La Ley contra la trata de personas se aplica dentro y fuera del territorio.	6
	El consentimiento otorgado por la víctima es irrelevante en el proceso.	6
	Disposiciones jurídicas establecen la adopción de medidas integrales de apoyo y protección a las víctimas.	6
	Disposiciones penales y procesales ajustadas para mejorar la investigación y sanción del delito.	6
	Vinculada jurídicamente la trata de personas con el crimen.	6
	Lineamientos en materia laboral, migratoria y de atención a víctimas, entre otras, afectados por la Ley contra la trata de personas.	6
	Elaborado, aprobado y en vigor el reglamento de la Ley contra la trata de personas.	6
Elaborado, aprobado y en vigor el reglamento nacional de coordinación interinstitucional en materia de trata de personas.	6	



Aprobado el Plan Estratégico Nacional contra la trata de personas.	6
Las resoluciones internas de las instituciones vinculadas con la trata de personas están alineadas con la ley nacional en materia de trata de personas.	6
Elaborada y aprobada la política pública o el plan nacional contra la trata de personas.	6
La trata de personas se encuentra tipificada con los fines mínimos que menciona el Protocolo de Palermo.	7
Existe una categoría migratoria temporal o permanente para personas víctimas de trata de personas.	7
Existe normativa que regula la denegación de la entrada al país o la revocación de visa a personas implicadas en el delito de trata de personas o conexos.	7
Existe una política nacional contra la trata de personas, incluyendo un capítulo sobre la prevención de la trata de personas, así como iniciativas sociales y económicas.	7
La tentativa de comisión de la trata de personas se encuentra tipificada como delito.	7
La complicidad en la comisión de la trata de personas se encuentra tipificada como delito.	7
La organización y dirección de otras personas para la comisión de la trata de personas se contempla como un delito.	7
La utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de la trata de personas se encuentra tipificada como delito.	7
La obligación de transportistas de asegurarse de que cada pasajero cuente con la respectiva documentación de viaje e identidad está regulada y existe una sanción en caso contrario.	7
<b>2) Detección, identificación y dinámica de la trata de personas</b>	
Número de posibles víctimas de trata de personas detectadas.	1
Número de víctimas de trata de personas confirmadas.	1
Número de casos de trata de personas confirmados.	1
Número de nacionales colombianos que se encuentran en el exterior, cuyo lugar de origen corresponde al departamento del comité que está aplicando los instrumentos.	4
Índice de presión del desplazamiento forzado interno del departamento.	4
Número de viajeros nacionales e internacionales que llegaron al departamento.	4
Número de casos de reclutamiento de menores de edad por grupos armados ilegales.	4
Número de adolescentes y jóvenes embarazadas o que ya son madres en el departamento.	4
Número de trabajadoras sexuales y de menores en explotación sexual en el departamento.	4
Número de personas que ejercen mendicidad en lugar público o abierto al público en el departamento.	4
Número de empleados y empleadas de servicio doméstico en el departamento.	4
Responder SÍ o NO, el departamento cuenta con información sobre el perfil de las víctimas.	4
Responder SÍ o NO, el departamento cuenta con información sobre las rutas.	4

Responder SÍ o NO, el departamento cuenta con información sobre las modalidades de trata de personas.	4
Los actores susceptibles de detectar casos de trata de personas reciben capacitación sobre indicadores de identificación, en especial los que conciernen a la niñez y a otros grupos en situación de riesgo.	6
Cantidad de las víctimas acreditadas por la autoridad competente desde la entrada en vigor de la ley.	6
Elaborado un manual de procedimientos para la identificación y remisión de las víctimas.	6
Existen protocolos para la detección y atención primaria de víctimas de trata de personas en las zonas de tránsito migratorio.	7
Existen controles de calidad y uso legítimo de los documentos de viaje o identidad, que impiden la falsificación o alteración de los mismos, así como que sean expedidos a nombre de un estado para ser utilizados ilícitamente.	7
Tipo de victimario de estos casos/el total de hechos conocidos.	5
Rutas y redes de comercio de la explotación de la prostitución de menores/el total de las identificadas.	5
Número de estas rutas intervenidas sobre el total de las identificadas.	5
Lugar de origen y de destino de estas víctimas.	5
Número de víctimas mayores de explotación de la prostitución afrodescendientes/ el total de víctimas mayores de explotación de la prostitución identificadas.	5
Número de víctimas mayores de explotación de la prostitución indígenas/el total de víctimas mayores de explotación de la prostitución identificado.	5
Número de víctimas mayores de explotación de la prostitución que hacen parte de la población en situación de desplazamiento forzado/el total de víctimas mayores de la explotación de la prostitución.	5
Número de denuncias recibidas por prostitución donde la víctima es un mayor/el total de denuncias recibidas por prostitución.	5
Número de investigaciones iniciadas al año por explotación de la prostitución de mayores/el total de hechos conocidos.	5
Tipo de victimario/El total de hechos conocidos.	5
Rutas y redes de comercio de la explotación de la prostitución de mayores sobre el total de las identificadas.	5
Número de estas rutas intervenidas sobre el total de las identificadas.	5
Número de víctimas de la explotación para pornografía/el total de víctimas de trata de personas identificado.	5
Edades de estas víctimas..	5
Sexo de estas víctimas.	5
Lugar de origen y de destino de estas víctimas.	5
Número de estas víctimas afrodescendientes/el total de víctimas de pornografía.	5
Número de estas víctimas indígenas/el total de estas víctimas de pornografía.	5
Número de estas víctimas que hacen parte de la población en situación de desplazamiento forzado/el total de víctimas de pornografía.	5
Número de estas víctimas menores atendidas por el ICBF/el total de víctimas menores de pornografía.	5
Número de denuncias recibidas por explotación pornográfica/el total de denuncias recibidos por trata de personas.	5



Número de investigaciones iniciadas al año por la explotación de pornografía de otra persona/el total de hechos conocidos.	5
Tipo de victimario/el total de hechos conocidos.	5
Rutas y redes de comercio identificadas para la explotación de pornografía de mayores y/o menores de edad.	5
Número de estas rutas y redes intervenidas/el total de las identificadas.	5
Número de víctimas menores atendidas por el ICBF/el total de víctima menores de matrimonio servil.	5
Número identificado de menores de edad en el mercado laboral.	5
Edad de estos menores.	5
Sexo de estos menores.	5
Actividad económica en el que se explotan.	5
Tipo de oficio que desempeñan.	5
Cuántos de ellos cuentan con permiso del Ministerio de la Protección Social.	5
Número de estos menores afrodescendientes sobre el total de menores víctimas de trabajo forzado.	5
Número de estos menores indígenas/el total de menores víctimas de trabajo forzado.	5
Número de estos menores de la población en condición de desplazamiento forzoso sobre el total de menores víctimas de trabajo forzado.	5
Número de menores usuarios del programa de atención a la niñez en condición de explotación laboral del ICBF sobre el número de víctimas menores de trabajo forzoso.	5
Escolaridad.	5
<b>3) Prevención de la trata de personas</b>	
Número de medios de comunicación donde se difunde la campaña nacional de sensibilización.	2
Número de instituciones que difundieron el material de la campaña nacional de sensibilización.	2
Número de descargas o reproducciones del material campaña nacional de sensibilización.	2
Número anual de visitas a la página web de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas	2
Número de enlaces apuntados a la página web de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas	2
Número de instituciones de la MITP que difundieron material el Día de Acción contra la trata de personas el 2016.	2
Número de instituciones de la MITP que difundieron material el día de acción contra la trata de personas el 2017.	2
Número de instituciones que recibieron y utilizaron el material de difusión.	2
Número de instituciones en las que se implementó la estrategia de sensibilización.	2
Total de acciones realizadas en educación de derechos a grupos vulnerables.	2
Número de servicios telefónicos que han incorporado la temática de trata de personas.	2
Número de medios de comunicación que tienen conocimiento sobre la temática de trata de personas.	2

Número de herramientas para el fortalecimiento técnico, en programas de prevención y formación, dirigidos a las Organizaciones de la Sociedad Civil implementadas/Número de herramientas para el fortalecimiento técnico en programas de prevención y formación dirigidos a las Organizaciones de la Sociedad Civil diseñadas.	3
Número de estrategias implementadas para la generación de procesos de responsabilidad empresarial encaminados a la prevención de la trata de personas diseñadas.	3
Número de estrategias de información, educación y comunicación implementadas/Número de estrategias de información, educación y comunicación diseñadas.	3
Número de acciones implementadas en el marco de procesos de cooperación técnica en materia de prevención del delito de trata de personas entre entidades territoriales.	3
Número de estrategias implementadas para la difusión de la oferta sectorial identificada de promoción de derechos humanos y de generación de oportunidades para la población en general.	3
Número de acciones implementadas para el fortalecimiento y la promoción de iniciativas sociales económicas y culturales orientadas a prevenir la trata de personas.	3
Número de campañas de prevención en materia de trata de personas.	4
Número de personas que participaron en las jornadas de sensibilización en materia de trata de personas.	4
Número de publicaciones elaboradas, impresas y distribuidas (publicadas) en materia de trata de personas en el departamento.	4
Número de investigaciones en materia de prevención de la trata de personas adelantadas en el departamento.	4
Número de servidores públicos que recibieron capacitación en materia de prevención por parte del departamento.	4
Tipo de capacitación de quienes atienden la línea telefónica.	5
Número de llamadas recibidas al mes sobre la capacidad de atención.	5
Existencia de línea telefónica departamental/una línea funcionando.	5
Medios de difusión de la existencia de la línea telefónica/los medios disponibles para difusión.	5
Desarrolladas campañas de sensibilización sobre los efectos y consecuencias del delito y sobre el papel de la sociedad.	6
Creado un sitio web oficial con información sobre el tema.	6
Los medios de comunicación brindan apoyo sin fines de lucro difundiendo mensajes de sensibilización sobre la trata de personas.	6
Creado e implementado un currículo universitario nacional con contenidos sobre la trata de personas.	6
Existen programas para atender los factores de vulnerabilización a la trata de personas. En estos programas se intervienen factores como la pobreza y el desempleo mediante acciones educativas, sociales y culturales, que también desestimulan la demanda de Víctimas de trata.	7
Se han realizado campañas de información y difusión contra la trata de personas.	7
Número de programas y actividades formulados para monitorear la trata de personas/el total de programas y actividades formuladas.	5
Número de programas para monitorear la trata de personas ejecutados.	5



	Número de programas y actividades formulados para prevenir la trata de personas/el total de programas y actividades formulado.	5
	Número de programas ejecutados para prevenir la trata de personas.	5
	Número de programas y actividades formulados para erradicar la trata de personas/el total de programas y actividades formulados.	5
	Número de programas formulados para erradicar la trata de personas ejecutados.	5
<b>4) Protección y asistencia</b>	Número de víctimas del delito de trata de personas que ha recibido atención médica y clínica.	1
	Número de víctimas del delito que han recibido los insumos para atender sus necesidades básicas de higiene personal, alimentación y vestuario.	1
	Número de víctimas de trata que han recibido asesoramiento legal.	1
	Número de víctimas de trata de personas que han recibido atención psicológica y psiquiátrica.	1
	Número de víctimas de trata de personas que han recibido asistencia de traducción e interpretación de acuerdo con su idioma y condición de discapacidad (DGME y MRREE).	1
	Número de medidas de protección dictadas en las juntas de protección ante posibles casos de trata de personas (CONNA).	1
	Número de víctimas nacionales del delito de trata de personas que han recibido alojamiento albergues (ISNA, ISDEMU y UTE por medio de la FGR).	1
	Número de personas que han ingresado al Programa de protección a víctimas y testigos (UTE).	1
	Número de víctimas de trata de personas que han sido incorporadas a la bolsa de trabajo o programas de orientación vocacional (MINTRAB).	1
	Número de víctimas extranjeras del delito de trata que han recibido un alojamiento en CAIM-DGME.	1
	Número de víctimas de trata de personas retornadas (MRREE).	1
	Número de víctimas de trata de personas que han sido incorporadas al sistema educativo (MINED).	1
	Número de posibles víctimas de trata de personas asistidas por consulados salvadoreños en el extranjero.	1
	Número de cumplimientos de prestaciones comprometidas a partir del análisis de casos/Total de prestaciones comprometidas por las instituciones tras el análisis de caso.	2
	Informe validado en torno al cumplimiento del Estado de Chile en materia de asistencia a víctimas de trata de personas, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional .	2
	Número de informes técnicos elaborados/Número total de brechas detectadas en el informe en torno al cumplimiento del Estado de Chile en materia de asistencia a víctimas de trata de personas, en los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	2
	Número de informes técnicos entregados y discutidos con las instituciones identificadas como responsables de dar respuesta a las brechas detectadas.	2
	Número de mecanismos para brindar la asistencia inmediata y/o mediata de manera oportuna, diferencial, integral y eficiente, en el marco de la protección de la dignidad humana y de los derechos de las víctimas diseñados.	3
	Número de casos que recibieron asistencia mediata.	3
	Número de víctimas con representación judicial por trimestre.	3

Número de programas medidas y herramientas para garantizar las asistencia inmediata.	3
Número de casos que recibieron asistencia inmediata/Número de casos identificados.	3
Número de mecanismos de articulación y coordinación de la oferta institucional para que las víctimas puedan obtener el restablecimiento de sus derechos en el marco de la asistencia mediata.	3
Un informe trimestral en donde se relacionen como mínimo las siguiente variables: servicios brindados en el marco de la asistencia inmediata y mediata, trata interna o externa, modalidad, sexo, lugar de origen y destino, nivel educativo.	3
Número de protocolos y rutas de protección asistencia que garanticen el fortalecimiento y articulación de programas y medidas de protección y asistencia entre las diferentes instituciones y actores que intervienen en el proceso, a nivel nacional, departamental, distrital y municipal en implementación.	3
Número de servidores públicos de las instituciones competentes en la protección y asistencia a las víctimas capacitados en el tema clasificados por región y entidad.	3
Número de víctimas de trata de personas interna asistidas por el departamento.	4
Número de víctimas de trata de personas externa asistidas por el departamento.	4
Número de casos en que haya recibido al menos uno de los servicios contemplados en la etapa de asistencia de reintegración.	4
Número de actividades completadas de acuerdo con el número de actividades aprobadas en el PAD en el eje de asistencia y atención.	4
Número de víctimas que recibieron alguno de los servicios de asistencias de emergencia.	4
Número de casos asistidos de trata de personas interna que tuvieron seguimiento por parte de las instituciones del comité.	4
Número total de casos asistidos de trata de personas externa que tuvieron seguimiento por parte de las instituciones del comité.	4
Número de menores de edad asistidos por trata de personas en el departamento.	4
Número de víctimas de trata de personas que fueron beneficiarias de iniciativas de generación de ingresos realizadas por el departamento.	4
Número de víctimas de trata de personas externa conocidas por los miembros del comité.	4
Número de víctimas de trata de personas interna conocidas por los miembros del comité.	4
Tipo y número de programas formulados para la protección de las víctimas/el total de los programas formulados relacionados con la problemática.	5
Tipo y número de estos programas para la protección de las víctimas ejecutados / el total de estos formulado.	5
Nivel de ejecución de cada uno de estos programas para la protección de las víctimas .	5
Tipo y número de programas formulados para la orientación técnica de las víctimas / el total de los programas formulados relacionados con la problemática.	5
Tipo y número de programas para la orientación técnica de las víctimas ejecutados / el total de estos formulados.	5
Nivel de ejecución de cada programa de orientación técnica de las víctimas.	5
Tipo y número de programas formulados para la atención integral gratuita sobre el total de los programas formulados relacionados con la problemática.	5



Tipo y número de programas para la atención integral gratuita ejecutados / el total de estos formulados.	5
Nivel de ejecución de cada programa de atención integral gratuita.	5
Tipo y número de programas formulados para la capacitación de las víctimas / el total de los programas formulados relacionados con la problemática.	5
Tipo y número de estos programas ejecutados / el total de estos formulados.	5
Nivel de ejecución de cada uno de ellos.	5
Número de víctimas beneficiarias de la atención médica gratuita / el total de víctimas identificado.	5
Número de víctimas beneficiarias de la atención psicológica gratuita / el total de víctimas identificado.	5
Número de víctimas beneficiadas de la atención social gratuita / el total de víctimas identificado.	5
Número de víctimas beneficiadas de la atención jurídica gratuita / el total de víctimas identificado.	5
Número de víctimas beneficiadas de la capacitación / el total de víctimas identificado.	5
Número y tipo de programas formulados para prevenir la revictimización / el total de programas formulados relacionados con la problemática.	5
Número y tipo de estos programas ejecutados o en ejecución para prevenir la revictimización / el total de los formulados.	5
Nivel de ejecución de cada uno de ellos.	5
Número de personas usuarias de estos programas / el total identificado de víctimas.	5
Número de personas revictimizadas sobre el total identificado de víctimas.	5
Incluida la protección y asistencia a las víctimas en cuanto a protección de identidad, seguridad física, indemnización, asistencia social, y otros servicios sociales.	6
Las víctimas de la trata de personas en ningún caso son detenidas, acusadas ni procesadas por haber entrado o por residir ilegalmente en los países de tránsito y destino, ni por haber participado en actividades ilícitas, en la medida en que esa participación sea consecuencia directa de su situación de víctimas.	6
Medidas institucionalizadas para evitar la revictimización	6
Medidas de protección de la intimidad y la identidad de víctimas y testigos durante las actuaciones penales.	6
Se brinda acompañamiento o representación legal para las víctimas durante los procesos judiciales.	6
Elaborado un protocolo de asistencia y atención para víctimas nacionales de trata de personas en el extranjero.	6
Habilitadas y fortalecidas las instalaciones para el alojamiento adecuado, accesible y seguro de las víctimas, bajo la administración de autoridad competente.	6
Las víctimas tienen garantizado el acceso a medidas administrativas o judiciales para su protección.	6
Adoptadas las medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas.	6
Procesados y registrados todos los datos pertinentes de las víctimas y de los testigos.	6

Garantizada la confidencialidad de toda la información intercambiada entre una víctima y un profesional que presta servicios de asistencia (jurídica, psicológica, médica).	6
Establecidas multas y sanciones para casos de vulneración de la confidencialidad de una víctima.	6
Adoptadas las medidas para proteger debidamente a las víctimas y testigos que participan en procesos penales.	6
Establecidos lineamientos para que las víctimas puedan manifestar su opinión, necesidades, intereses y preocupaciones, y que se les tome en cuenta en los procedimientos judiciales o administrativos relacionados con el delito.	6
Brindados los servicios de alojamiento durante el tiempo necesario.	6
Proporcionados alimentos, vestimenta y productos de higiene personal.	6
Prestados servicios de asistencia a las víctimas y a sus familiares.	6
A las víctimas se les informa de sus derechos, incluido, de ser necesario, el derecho a contar con servicios de traducción e interpretación.	6
A las víctimas que son menores de edad, personas en condición de discapacidad o adultas mayores se les aplican medidas de atención especial.	6
Establecidas medidas para mejorar el estado físico y mental de la víctima, incluso tratamientos que propicien la restitución de sus derechos.	6
De ser necesario, se les concede a las víctimas un estatus migratorio temporal, prolongado o permanente, tras un análisis técnico detallado y con la anuencia de la propia víctima.	6
Existe capacidad para gestionar la repatriación o el reasentamiento de la víctima, cuando proceda, y con la anuencia de la propia víctima.	6
Fomentadas oportunidades de empleo, educación y capacitación para las víctimas y sus dependientes.	6
Adoptadas medidas para que las víctimas puedan permanecer en el país donde fueron rescatadas.	6
Concedido un período de recuperación y reflexión, independientemente de que exista o no un acuerdo previo para prestar testimonio como testigo.	6
A las víctimas y a sus dependientes se les otorga un permiso de residencia con posibilidad de renovación.	6
En todo procedimiento de repatriación de una víctima se acata el principio de no devolución y se prohíbe el trato inhumano o degradante.	6
Se emiten documentos de viaje y otras autorizaciones necesarias para la repatriación.	6
Gestionada la coordinación y el apoyo logístico para la repatriación de la víctima y de las personas a su cargo.	6
Realizado el proceso de reasentamiento con las debidas garantías.	6
Las autoridades nacionales competentes garantizan un procedimiento de resolución expedito y técnicamente fundamentado, conforme al derecho humanitario.	6
Existe un mecanismo nacional para la protección y asistencia a Víctimas de trata de personas.	7
Existen programas y servicios dirigidos a hombres y mujeres menores de edad víctimas de trata de personas.	7
Existen programas y servicios dirigidos a hombres adultos víctimas de trata de personas.	7



	Existen programas y servicios dirigidos a mujeres adultas víctimas de trata de personas.	7
	La privacidad e identidad de las víctimas ha sido protegida en el 100% de los casos.	7
	El 100% de los casos de víctimas han recibido servicios de seguridad física.	7
	Existe un registro de víctimas de trata nacionales y extranjeras que efectivamente fueron asistidas y protegidas.	7
	Existe el servicio de alojamiento para mujeres víctimas de trata en el 100% de los casos requeridos.	7
	Existe el servicio de alojamiento para hombres víctimas de trata en el 100% de los casos requeridos.	7
	Existe el servicio de alojamiento para personas menores de edad Víctimas de trata en el 100% de los casos requeridos.	7
	Existe el servicio de atención médica en el 100% de los casos requeridos.	7
	Existe el servicio de atención psicológica en el 100% de los casos requeridos.	7
	Existe un fondo de asistencia material a personas víctimas de trata.	7
	Existe algún programa de reintegración que contemple alternativas para proveer de empleo a personas sobrevivientes a la trata de personas.	7
	Existe algún programa de reintegración que contemple alternativas de educación formal y técnica para personas sobrevivientes a la trata de personas.	7
	Existen protocolos de repatriación con enfoque de riesgo.	7
	Todas las personas sobrevivientes de la trata participan en procesos de reintegración y protegidas de la revictimización (recaptación).	7
<b>5) Penalización, sanción y reparación</b>	Número de casos de trata de personas denunciados.	1
	Número de casos de trata de personas investigados.	1
	Número de casos de trata de personas investigados en estado activo.	1
	Número de casos de trata de personas con acusación.	1
	Número de casos de trata de personas en etapa de sentencia.	1
	Número de casos de trata de personas con sentencia absolutoria.	1
	Número de casos de trata de personas con sentencia condenatoria.	1
	Número de funcionarios capacitados/ N° total de funcionarios de BICRIM, BRISEXME, POLIN, SIP de Carabineros, Capitanías de Puerto, Oficina Comunitaria, CENCO, esas unidades.	2
	Número de unidades cuyos funcionarios de BICRIM, BRISEXME, POLIN, SIP de Carabineros, Capitanías de Puerto, Oficina Comunitaria, CENCO, que han recibido capacitación/ N° total de unidades.	2
	Número total de aspirantes de formación policial que hayan asistido a las charlas.	2
	Número total de fiscalizadores capacitados por cada dirección del trabajo.	2
	Acápito incluido sobre trata de personas en instructivo para los fiscalizadores sanitarios.	2
	Número total de fiscalizadores sanitarios capacitados.	2
	Número de operadores del Programa Denuncia Seguro capacitados.	2
	Número de Protocolos de actuación de cada integrante de la subcomisión de control aprobados por cada institución.	2

Guía elaborada y distribuida a miembros MITP y puntos focales regionales.	2
Informe denuncias de trata de personas, y sus resultados, interpuestas por el Programa Denuncia Seguro entre el 2015 y el 2018.	2
Número total de funcionarios capacitados en unidades policiales especializadas.	2
Número de Fiscales capacitados.	2
Número jueces de garantía y miembros de tribunales orales en lo penal asistentes a la instancia de capacitación.	2
Diagnóstico validado de causas formalizadas al 31 de diciembre 2014 y listado de dificultades para la interposición de medidas cautelares reales y demandas civiles por parte de los querellantes que lo han efectuado.	2
Número de causas en las que se interpuso medidas cautelares reales a favor de las víctimas de trata de personas /Número de causas en las que era posible interponer medidas cautelares reales a favor de las víctimas de trata de personas.	2
Número de demandas civiles interpuestas a favor de las víctimas de trata de personas/ Número de posibles demandas civiles a favor de las víctimas de trata de personas.	2
Propuesta de actualización validada de la Guía de Buenas Prácticas en la Investigación Criminal del Delito de trata de personas.	2
Número de acciones implementadas para el fortalecimiento de la capacidad operativa de las entidades competentes en la investigación y judicialización del delito de trata de personas.	3
Número de acciones implementadas para la actualización de estrategias de investigación de la trata de personas.	3
Número de víctimas participando en procesos de justicia restaurativa trimestralmente.	3
Número de decisiones judiciales a través de las cuales se declaró la extinción de dominio derivada del delito de la trata de personas.	3
Número de sentencias condenatorias Interna y Externa por el delito de trata de personas.	3
Informe de actividades investigativas para la judicialización y sanción de delitos conexos a la trata de personas.	3
Número de operadores de justicia y funcionarios de entidades que apoyan su administración capacitados en el tema, clasificados por región y entidad.	3
Número de casos de trata de personas conocidos por las autoridades en el departamento por cada una de las modalidades (explotación sexual, explotación laboral o trabajos forzados, mendicidad ajena, reclutamiento forzado, matrimonio servil, extracción ilegal de órganos).	4
Número de actividades completadas de acuerdo con el número de actividades aprobadas en el PAD en el eje de judicialización e investigación.	4
Número de personas que están cumpliendo una condena por el delito de trata de personas.	4
Tipo y número de programas formulados para detectar, perseguir y desarticular redes de trata / el total de programas formulados relacionados con la problemática.	5
Tipo y número de estos programas ejecutados / los formulados.	5
Recursos destinados para aumentar la capacidad de detección, persecución y desarticulación de las redes de trata de personas / el total de los recursos para la problemática; porcentaje de estos recursos ejecutados.	5
El consentimiento otorgado por la víctima es irrelevante en el proceso.	6



Posibilidad de sancionar a personas jurídicas como sujetos activos del delito.	6
Agilizados los procesos de investigación y sanción del delito.	6
Se obtienen recursos de la venta o de la administración de los bienes, instrumentos, dineros o valores aprehendidos o decomisados a las personas naturales o jurídicas procesadas por el delito de trata de personas y actividades conexas.	6
Las instalaciones policiales son adecuadas para garantizar la seguridad y la atención de las víctimas y de los victimarios.	6
Son adecuadas las salas de debates y las oficinas judiciales donde se realizan audiencias de “alto riesgo” vinculadas con casos de delincuencia organizada transnacional.	6
Se satisfacen las necesidades técnicas (equipamiento, tecnología de punta, cámaras de Gesell) para modernizar la obtención de pruebas del delito.	6
Los programas y planes de protección y movilización cubren los correspondientes gastos del personal encargado de investigar y procurar justicia.	6
Iniciadas acciones civiles para reclamar resarcimiento por los daños materiales e inmateriales ocasionados por el delito.	6
Facilitada a la víctima la posibilidad de iniciar un juicio civil por daños y perjuicios o de presentar su caso ante otro tribunal competente.	6
El Estado resarce a las víctimas en caso de que los funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasi oficial hayan violado la legislación penal nacional en su trato a las víctimas o hayan faltado a la debida indemnización; asimismo, cuando la indemnización procedente del victimario no fuese suficiente.	6
Existen garantías procesales para las Víctimas de trata, en especial que reciban información y se tome en cuenta su opinión y preocupaciones.	7
Existen sentencias contra tratantes.	7
Las personas sobrevivientes a la trata han sido indemnizadas o recibido un monto económico por los daños sufridos.	7
<b>6) Coordinación, cooperación, sostenibilidad y acceso a recursos</b>	
Número de acuerdos y memorandos de entendimiento suscritos entre Colombia y otros países.	2
Un informe sobre los avances en la implementación de los planes de acción derivados de los acuerdos y memorandos suscritos.	2
Número de charlas efectuadas por organizaciones o instituciones que no participen de la MITP.	2
Número de acuerdos de trabajo contraídos entre representantes de organismos consulares y representantes de la subcomisión.	2
Número de capacitaciones efectuadas en enfoque de derechos, género e interculturalidad, u otras, destinadas a los integrantes de la subcomisión.	2
Número de planes de acción derivados de los acuerdos y memorandos suscritos.	3
Número de acciones implementadas para la articulación y la participación en los espacios de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial con políticas públicas existentes para el fortalecimiento de condiciones de igualdad, equidad y dignidad para el ejercicio de los derechos.	3
Número de estrategias implementadas para la articulación entre los distintos comités.	3

Número de acciones implementadas para la promoción de la cooperación a nivel multilateral, regional, subregional y bilateral para fomentar el intercambio de buenas prácticas y experiencias, así como la asistencia técnica, en la lucha contra la trata de personas.	3
Número de fuentes de financiación para la ejecución de cada actividad del Plan de Acción, identificada y soportada.	3
Un plan de acción formulado y aprobado para la vigencia correspondiente por cada comité existente.	3
Un informe anual de seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales, adquiridos por Colombia.	3
Un informe anual relativo a las causas, modalidades, particularidades y consecuencias, para la caracterización y análisis de la trata de personas transnacional producto del intercambio de información con otros países involucrados en el fenómeno.	3
Número de comités departamentales que adelantarán acciones de cooperación bilateral con países fronterizos para la lucha de trata de personas	3
Número de departamentos fronterizos.	3
Un informe trimestral de seguimiento a la ejecución de los Planes de Acción nacional, departamental y distrital en materia de trata de personas.	3
Un informe de evaluación, de gestión, resultados y procesos intermedio y un informe final de evaluación de gestión, resultados y procesos al final de la implementación.	3
Un informe de evaluación de gestión, resultados y procesos intermedio y un informe final de evaluación de gestión, resultados y procesos.	3
Un Informe de evaluación de gestión, resultados y procesos intermedio y un informe final de evaluación de gestión, resultados y procesos al final de la implementación.	3
Porcentaje de ejecución del plan o programa con cronograma/100% de la ejecución.	3
Número de espacios de discusión y concertación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.	3
Presupuesto que se aprobó desde el departamento para inversión en actividades de derechos humanos o migración.	4
Presupuesto que se aprobó desde el departamento específicamente en la línea de trata de personas en el presupuesto departamental.	4
Presupuesto que se aprobó desde el departamento para el funcionamiento del comité departamental de lucha contra la trata de personas.	4
Presupuesto que se aprobó desde el comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas para actividades de prevención y asistencia y protección e investigación y judicialización en el tema de trata de personas.	4
Presupuesto que se aprobó para la realización de actividades de asistencia y protección de la trata de personas.	4
Presupuesto que se aprobó para la realización de actividades de judicialización de la trata de personas.	4
Presupuesto que se aprobó para la realización de otras actividades de trata de personas.	4
Presupuesto que se aprobó para la realización de actividades de prevención.	4
Presupuesto que se aprobó desde la empresa privada para actividades de prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización en el tema de trata de personas.	4



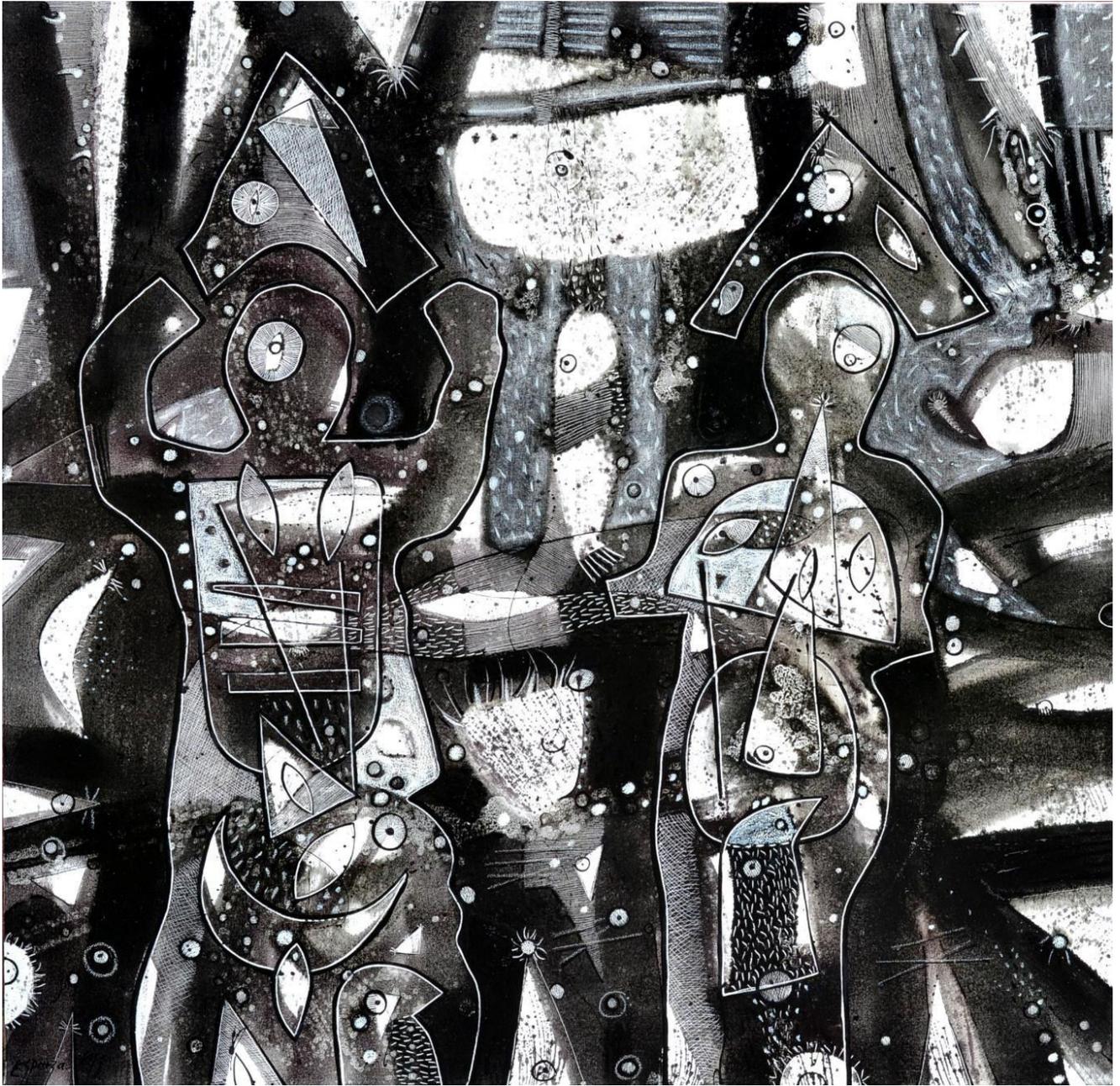
Presupuesto que se aprobó desde las organizaciones no gubernamentales para actividades de prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización en el tema de trata de personas.	4
Número de reuniones del comité realizadas en el años / número de reuniones previstas en el año.	4
Número de miembros del comité que cuenta con más de seis meses de permanencia en el mismo/ número de miembros del comité.	4
Número de personas asignadas al tema de trata de personas para el departamento.	4
Número de organismos de cooperación internacional que brindan asistencia al comité departamental, tanto a través de recursos financieros como por medio de aportes en especie.	4
Número de proyectos de inversión en materia de trata de personas incluidos en el Plan operativo anual de inversiones del departamento.	4
Responder SÍ o NO, el tema de trata de personas está incluido en el Plan de Desarrollo departamental.	4
Número de comités municipales y/o distritales creados o fortalecidos con el apoyo del comité departamental.	4
Número de instituciones del orden nacional, departamental y municipal que participan / el número de instituciones que deberían participar; número de personas beneficiadas de los programas y acciones interinstitucionales para la prevención, asistencia y reinserción sobre el número de víctimas identificadas.	5
Presupuesto departamental destinado para el programa / el total del presupuesto del programa; porcentaje del presupuesto departamental destinado para el programa.	5
Número de acciones desarrolladas para la vinculación con organismos nacionales / el total de número de acciones formuladas para la articulación.	5
Tipo y número de programas formulados departamentalmente que incorporen la estrategia nacional / el total de programas formulados relacionados con la problemática.	5
Número de estos programas ejecutados o en ejecución que incorporen la estrategia nacional sobre los formulados; nivel de ejecución de cada uno de ellos.	5
Nivel de ejecución de cada uno de los programas que incorporen la estrategia nacional.	5
Tipo de instrumentos diseñados para la recolección de la información / instrumentos pertinentes.	5
Elaborados y publicados los resultados del proceso periódico de monitoreo y evaluación.	6
Planes operativos anuales elaborados e implementados en el marco de la política pública o el plan nacional.	6
Creado el órgano rector y designada una secretaría ejecutiva	6
Órgano integrado por personal de alto nivel de las entidades estatales competentes.	6
Elaborado el plan nacional o la política nacional respectiva.	6
Elaborados informes anuales sobre las actividades realizadas por el órgano rector en la materia.	6
Designado el personal capacitado que conforma los órganos de consulta o asesoría técnica.	6
Las organizaciones especializadas participan activamente en los órganos de consulta y asesoría técnica.	6

Conformado un equipo de respuesta rápida con personal técnico especializado para proteger y asistir a las víctimas	6
Cantidad de informes y medidas de protección a víctimas realizados por el equipo de respuesta rápida.	6
Designado el personal técnico y administrativo en cada una de las entidades que conforman el órgano rector.	6
Establecidos comités locales o grupos territoriales de trabajo; definidos los instrumentos técnicos y de seguimiento a su gestión.	6
El personal directivo de las entidades que conforman el mecanismo nacional de coordinación interinstitucional ha recibido formación y capacitación.	6
Capacitaciones en todos los ámbitos (atención, protección, prevención, judicialización) integran enfoque de género e incluyen a todos los organismos estatales y no estatales.	6
Profesionalización de agentes del gobierno, particularmente de la Fuerza Pública, del Ministerio Público y del órgano judicial que están a cargo de la prevención, protección, persecución y judicialización del delito.	6
Organizaciones de la sociedad civil forman parte, con voz y voto, del ente rector interinstitucional en materia de trata de personas, y participan en la elaboración e implementación del plan nacional/política pública para combatirla.	6
Organizaciones de la sociedad civil brindan servicios que complementan a los del Estado, especialmente en la atención a las víctimas.	6
Organizaciones no gubernamentales administran debidamente albergues para víctimas, o facilitan recursos para esos fines.	6
Participación de entidades privadas en el ente rector interinstitucional.	6
Desarrolladas acciones de responsabilidad social empresarial en materia de prevención, atención y protección a las víctimas.	6
Elaborados o revisados los protocolos de cooperación interinstitucional en lo que atañe a la investigación de la trata de personas y la asistencia y atención a las víctimas.	6
Coordinadas las acciones entre organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales.	6
Establecidos compromisos interinstitucionales promovidos por el ente rector.	6
Establecidos convenios de colaboración de carácter bilateral y multilateral.	6
Autoridades nacionales cooperan con autoridades del país de destino o tránsito de las víctimas a fin de concertar su residencia, su retorno o su acceso a programas de asistencia.	6
Realizadas reuniones de la Coalición Regional contra la trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, en las que se formulan acuerdos y compromisos regionales.	6
Elaboradas y divulgadas guías y directrices sobre las acciones que los Estados centroamericanos deben emprender para combatir la trata de personas.	6
Promovidos foros regionales multilaterales donde participan los países de la región comprometidos en la lucha contra la trata de personas.	6
La pertenencia a la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) incentiva la cooperación y la asistencia jurídica mutua.	6
La autoridad competente presenta y aprueba el presupuesto ordinario para el periodo fiscal correspondiente.	6



	Asignado presupuesto especial en los casos establecidos por la ley o por el reglamento respectivo.	6
	Desde la entrada en vigor de la ley se asigna un presupuesto anual para la lucha contra la trata de personas.	6
	En el presupuesto nacional se asigna un porcentaje para combatir la trata de personas.	6
	Aprobadas partidas presupuestarias de entes locales para la protección a víctimas y la financiación de programas preventivos y programas de apoyo a organizaciones no gubernamentales.	6
	Desde la entrada en vigor de la Ley se incrementa porcentualmente el presupuesto nacional.	6
	El ente rector asigna una partida presupuestaria para las instituciones que lo conforman.	6
	Elaborada una metodología específica para el seguimiento de los presupuestos y las acciones en materia de trata de personas.	6
	Elaborados informes periódicos sobre el nivel de ejecución del presupuesto en materia de trata de personas.	6
	Mejorados los esquemas de rendición de cuentas a partir de la capacitación del personal que interviene en la programación y elaboración de los presupuestos.	6
	Designado el órgano encargado de fiscalizar la ejecución de los fondos públicos en materia de trata de personas.	6
	Evaluada la gestión, los indicadores muestran que los recursos están produciendo los resultados esperados y que la gestión es eficiente, eficaz y transparente.	6
	Cantidad y características de las organizaciones de la sociedad civil que participan en iniciativas de control y ejecución del presupuesto.	6
	Creado el fondo para la prevención, atención y protección a las víctimas.	6
	Cobertura de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales.	6
	Establecido el procedimiento de gestión y administración del fondo para la asistencia a víctimas.	6
	Se obtienen recursos provenientes de contribuciones, subvenciones y donaciones de instituciones, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, así como de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.	6
	Existe el presupuesto necesario para la atención y protección de las víctimas.	6
	Las autoridades competentes tienen acceso a los recursos destinados a la atención física y psicológica de las víctimas.	6
	Existen los recursos adecuados para gestionar apropiadamente la repatriación de las víctimas.	6
	Existen recursos para implementar programas orientados a facilitar la reintegración familiar, comunitaria, social, educativa, laboral y económica de las víctimas y de sus dependientes.	6
	Existe un presupuesto adecuado para la persecución del delito.	6
	Existen convenios de cooperación y comunicación entre autoridades policiales, migratorias y judiciales para investigar y perseguir el delito de la trata de personas.	7
	Existen acciones de capacitación dirigidas a funcionarios (as) en materia de trata de personas.	7
<b>7) Generación y gestión del conocimiento</b>	Un observatorio sobre el Delito de la trata de personas, que permita recopilar, sistematizar y analizar la información relativa a este delito tanto a nivel internacional, nacional y descentralizado.	3

Número de investigaciones y diagnóstico en materia de trata de personas a nivel departamental.	3
Número de investigaciones y diagnóstico en materia de trata de personas a nivel municipal o distrital.	3
Número de investigaciones realizadas / el total de las planeadas..	5
Los informes de las instancias externas que dan seguimiento a los compromisos internacionales se elaboran en tiempo oportuno y con información veraz.	6
Realizadas actividades de investigación académica sobre el tema.	6
Elaborado diagnóstico de la situación nacional que expone las diferentes modalidades de la trata.	6
Existe un sistema integrado y homogeneizado de estadísticas.	6
Promovidos para la ciudadanía los mecanismos de acceso a la información sobre la trata de personas.	6
Informe cualitativo en materia de trata de personas elaborado.	2
Número de buenas prácticas detectadas en análisis de casos.	2
Número de personas beneficiadas con capacitaciones acerca del delito de trata de personas.	1



**“DE LA SERIE VISIBLES”**

**Técnica:** Óleo sobre lona

**Medidas:** 150 X 150 cms.

**Año:** 2012

# Objeciones a la paz colombiana: derecho y realidad en 2019

## Objections to the Colombian peace: law and reality in 2019

**Diana Patricia Arias Henao** 

Universidad Militar Nueva Granada

[diana.arias@unimilitar.edu.co](mailto:diana.arias@unimilitar.edu.co)

### Resumen

*El objetivo de este artículo es analizar el proceso de aprobación de la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz desde la finalización del Acuerdo del Colón, firmado con el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, hasta las objeciones realizadas por el nuevo gobierno de Iván Duque. El planteamiento del problema propone responder si la decisión de objetar la ley en mención pone en riesgo la construcción de la paz en Colombia. El método se apoya en una investigación analítica que recoge datos procedentes de fuentes primarias y secundarias, a través de minería electrónica, dentro del recorte temporal 2016-2019, siendo Colombia el recorte espacial. Se arrojan resultados relativos a los impactos jurídicos y políticos que genera la objeción en la realidad endógena y exógena de la Colombia en transición.*

**Palabras clave:** Justicia Transicional, Farc, Colombia, Proceso de Paz.

### Abstract

*The objective of this article is to analyze the process of approval of the statutory law of the Special Jurisdiction for Peace from the completion of the Colon Agreement, signed with the Government of Juan Manuel Santos Calderon, to the objections made by the new government of Ivan Duque. The statement of the problem proposes to respond if the decision to object to the law in question puts the construction of peace in Colombia at risk. The method is based on analytical research that collects data from primary and secondary sources, through electronic mining, within 2016-2019 in Colombia. The results are related to the legal and political impacts generated by the objection on the endogenous and exogenous reality of Colombia in transition.*

**Keywords:** Transitional Justice, Farc, Colombia, Peace process.

**Artículo:** Recibido el 4 de febrero de 2019 y aprobado el 18 de junio de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Arias Henao, D.P. (2019). *Objeciones a la paz colombiana: derecho y realidad en 2019*. *Reflexión Política* 21(42), pp. 80-92. doi: 10.29375/01240781.3584

### Introducción

Uno de los grandes logros de la administración de Juan Manuel Santos Calderón fue desmovilizar al grupo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, además, generar toda la coordinación institucional interméstica necesaria para otorgar el espacio en la arena política para que su actuación sea sin armas, desde el partido político Fuerza Alternativa del Común (FARC).



El escenario político colombiano está polarizado, dividido. Dos polos de poder que se agrupan en dos claras ideologías: la extrema derecha donde prevalecen los asuntos de seguridad a otras variables como los derechos humanos; y, el sector que es percibido como izquierda, pero que en realidad agrupa a los opositores políticos de la figura del expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez. Dicha división de partidos se ha expandido hacia el interior de la sociedad colombiana, generando una popular clasificación política entre ciudadanos uribistas y antiuribistas. Los primeros, opositores acérrimos del proceso de paz liderado por Santos con las Farc; y, los segundos, partidarios de la finalización del conflicto por la vía pacífica y no militar.

El salto de FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) a FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común), es inmenso; sin embargo, la polarización política colombiana, inclusive, desacreditó el otorgamiento del premio nobel de la paz al expresidente colombiano. Sabotearon el magno reconocimiento en pro de generar aún más ruido político que, en 2019, se materializa como verdadera inseguridad jurídica.

El Acuerdo de Paz firmado por Santos y las FARC estableció la imperiosa necesidad de reconocer y poner en marcha el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), y se dotó al proceso de un sistema alternativo de justicia: la Justicia Especial para la Paz (JEP). Sin embargo, dos años después y con las seis objeciones por inconveniencia presentadas por el mandatario Iván Duque a la Ley Estatutaria que reglamenta los procedimientos de la JEP, la misma no ha podido ver la luz, aunque su sistema ya se encuentra ejerciendo funciones.

*Kai Ambos* (2018), le expresó a *Semana* sus posiciones sobre el proceso de Justicia Transicional colombiana, así:

Es difícil comparar el proceso colombiano con otros... las Farc aceptan someterse a la justicia y que reconocen a la JEP como tribunal... Nunca antes se había implantado un tribunal paralelo a la justicia nacional. Se trata de una justicia autónoma. Por otro lado, la JEP logró -en principio- incluir todas las partes del conflicto... Los estándares internacionales tienen que ver más con los contenidos que con la institucionalidad. Es decir, por ejemplo, la prohibición de amnistiarse crímenes internacionales o la necesidad de un mínimo de

sanción. Pero un Estado es libre de desarrollar la institucionalidad que prefiera. A la Corte Penal Internacional o a la Corte Interamericana no le preocupa si a los militares los juzga la JEP o la Corte Suprema, desde que efectivamente sean juzgados. Lo que no puede hacer la justicia colombiana es dejar impunes los crímenes internacionales que se cometieron en el país... En Colombia, "país de los abogados", se suele ver a la justicia como la solución a todos los problemas. Pero la verdad es que la justicia, y mucho menos la penal, puede resolver los problemas sociales, económicos etc. de un país. (*Ambos*, 2018).

Ahora, la posición de Duque genera impactos profundos a nivel político y jurídico, y expone escenarios portentosos de inseguridad e inestabilidad, lo que plantea verdaderos desafíos en materia de seguridad rural, principalmente; pues, mientras la Corte Constitucional podía declarar que los asuntos jurídicos eran objeto de cosa juzgada, decidió, en cambio, declararse inhibida y devolver la ley nuevamente al Congreso de la República, retornando a Colombia al contexto bipolar del SÍ y el NO a la paz.

Devolver el balón a los ganadores del NO representa un estancamiento de la aplicación integral de la norma prevista que no favorece a la construcción de la paz. Inclusive, el presidente Duque ha propuesto una reforma constitucional para quitarle la competencia a la JEP frente a los delitos sexuales contra menores de edad, sin considerar en su posición los altos niveles de congestión e impunidad de la justicia ordinaria.

El 21 de marzo de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), frente a las objeciones presentadas por Duque, solicitó respeto al principio de separación de poderes y a las decisiones de las autoridades que han intervenido en la aprobación y examen de constitucionalidad de la ley estatutaria de la JEP. Esto con el fin de avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz y garantizar los derechos de las víctimas. Además, insiste en articular el SIVJRNR con la Comisión de la Verdad y Unidad de Búsqueda de Desaparecidos y las demás instituciones estatales que garanticen un Sistema Integral cuyo eje central sean las víctimas; la CIDH también resaltó su profunda preocupación frente a los 213 asesinatos a líderes sociales que se reportaron en el territorio colombiano entre el 1 de enero de 2016 hasta octubre de 2018, según las cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos (*El Espectador*, 2019).

Por todo lo anterior, abordaremos las problemáticas relativas a la construcción de paz por la decisión presidencial de objetar la ley de la JEP.

## **Metodología**

El método con paradigma de orden cualitativo, apoyado de técnicas y algunos datos de la esfera cualitativa, diseñado para resolver el cuestionamiento, aporta un artículo que se desarrolla a través de una investigación de tipo analítica que recogió datos procedentes de fuentes primarias y secundarias oficiales y oficiosas, a través de la minería electrónica.

Las fuentes seleccionadas nos facilitan comprender nuestro periodo de objeto de estudio, que partió de 2016 –dada la finalización del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, así como el recorrido de implementación a cargo de su administración– hasta 2019, fecha en la cual el presidente electo Iván Duque realizó seis objeciones sobre la ley reglamentaria de la Justicia Especial para la Paz.

Si bien analizamos al Estado colombiano, este artículo no pretende descartar los impactos jurídicos y políticos que genera la objeción a nivel exógeno, pero siempre enfatizando en la variable que representa la realidad de la Colombia en esta particular transición.

## **El marco normativo de la JEP**

Empecemos ubicando a la justicia transicional como un producto de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que consideró la vía alternativa judicial para aplacar los actos sistemáticos de la violencia que siguieron mutando en la Guerra Fría. Junto con el proceso globalizador:

la agenda internacional de tipo vertical comenzará a horizontalizarse, mediante el reconocimiento de nuevas variables, sin descartar a la seguridad, mediante un tratamiento menos monocausal... Además de institucionalizar la imposibilidad de separación de las políticas domésticas y las exteriores, dando como resultado que la estabilidad de los países, sea una consecuencia, de la influencia del país potencia. En síntesis, se trata de una época de instauración neoliberal, que pretendió, infructuosamente hasta ahora, el establecimiento de una economía de mercado. (Arias, 2008, p.16)

El 18 de julio de 2018 entró en vigencia la ley 1922, por medio de la cual se adoptaron reglas de procedimiento para la JEP, cuyos principios rectores regirán todas sus actividades y procedimientos. Esos principios se componen de los superiores constitucionales, y además por:

Las descripciones generales anteriores contribuyen a efectuar un efecto de discriminación positiva dentro de los procesos y actuaciones que se desarrollan en el marco alternativo normativo de la JEP.

Particularmente, la JEP garantiza la consecución gradual de otros principios como los de eficiencia y eficacia procesal, las audiencias serán públicas y las peticiones o solicitudes deberán ser resueltas en las respectivas etapas procesales. En la JEP son sujetos procesales la unidad de investigación y acusación (UIA), la persona compareciente y la defensa. Son intervinientes especiales la víctima, la correspondiente Autoridad Étnica –cuando sea el caso de miembro étnico–, Ministerio Público cuya participación se realizará conforme a lo señalado en el Acto Legislativo NO.1 de 2017, la Ley Estatutaria de la JEP y la presente ley y el Ministerio de Defensa cuando se trate de un compareciente de la Fuerza Pública.

Cuando la víctima sea menor de edad, o sujeto especial de protección, el defensor de familia deberá representarlos cuando carezca de representante o este se halle ausente o en situación de incapacidad, sin perjuicio de la representación judicial establecida. Se podrá disponer de uno o más representantes comunes, principalmente en los casos de macrovictimización, donde la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, promoverán conjuntamente mecanismos de organización y participación colectiva de las víctimas en la JEP.

Quien sea acreditado como víctima dentro del Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición. Las víctimas participarán por sí mismas, a través de sus apoderados de confianza, o de quien le sea designado por la organización de víctimas. Igualmente podrá ser representado por un apoderado común del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa administrado por la Secretaría Ejecutiva de la JEP y, de manera subsidiaria a las anteriores, apoderado que designe el sistema de defensa pública.

Las personas que se acogen a la JEP se convierten en comparecientes. Solo hasta la

**Tabla 1.***Principios rectores de la JEP***Efectividad de la justicia restaurativa**

Efectivizar el principio de legalidad, así como restaurar el daño, reparando a las víctimas afectadas por el conflicto armado, las garantías de no repetición y el esclarecimiento de la verdad de los hechos. Las medidas de restablecimiento deben atender la situación de vulnerabilidad previa, coetánea o posterior a las infracciones y crímenes perpetrados que guarden relación con la conducta y ellas deben ser objeto de estricto cumplimiento.

**Procedimiento dialógico**

Casos de reconocimiento de la verdad o deliberativo con participación de las víctimas y de los comparecientes a la JEP. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Se prefiere el principio dialógico sobre el adversarial, respetando y garantizando los principios de imparcialidad, independencia judicial, debida motivación, publicidad, debido proceso, contradicción, derecho a la defensa, presunción de inocencia, favorabilidad, libertad de escoger profesional del derecho con acreditación, participación de las víctimas y doble instancia.

**Enfoques diferenciales y diversidad territorial**

La JEP considerará la condición de discapacidad; orientación sexual o pertenencia a la población LGBTI; raza o étnia; religión o creencia; tercera edad; o ser niños, niñas y adolescentes; entre otros. Así como prestar una especial consideración a las particulares condiciones de marginalidad social, económica, territorial y circunstancias similares al momento de valorar la culpabilidad. Asimismo, tendrán en cuenta la posición privilegiada que haya ocupado en la sociedad el investigado, en razón a su cargo, posición económica o poder para intensificar el reproche punitivo.

**Principios pro homine y pro víctima**

En casos de duda en la interpretación y aplicación de las normas de la justicia transicional, la JEP deberá observar estos principios.

**Debido proceso**

Garantizar como mínimo la necesidad de participar; notificación oportuna; ejercicio del derecho a la defensa y contradicción de pruebas. La UIA deberá comunicarle al investigado únicamente los asuntos de su competencia, a fin de garantizar el derecho a la defensa.

**Presunción de inocencia**

Nadie podrá considerarse responsable, a menos que así lo haya reconocido o se haya demostrado su responsabilidad.

**Buen nombre**

Se preservará el derecho al buen nombre en los informes, declaraciones o cualquier otra actuación. Cuando un tercero sea mencionado, la JEP deberá comunicarle a la jurisdicción ordinaria.

**Enfoque de género**

A fin de garantizar la igualdad real y efectiva, y evitar la exclusión, se aplicará el enfoque de género. Si bien las relaciones desiguales de género son preexistentes al conflicto armado, en los procedimientos ante la JEP se tendrá en cuenta que aquellas se instrumentalizaron durante el conflicto.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del contenido del Artículo 1 de la ley 1922 de 2018.

presentación del escrito respectivo de acusación se adquirirá la calidad de acusado. Los objetivos y finalidades de investigación de la JEP se basan sobre el fundamento de la determinación geográfica, económica, social, política y cultural, donde se desarrollaron los hechos delictivos. También se dispone a caracterizar los patrones macrocriminales.

La JEP es competente, de forma prevalente y exclusiva, para juzgar los delitos relacionados de forma directa o indirecta del conflicto armado cometidos por agentes del Estado, no

integrantes de la fuerza pública y terceros civiles. Perfilando aquellos que financiaron, patrocinaron, promovieron o auspiciaron la conformación, funcionamiento y operación de grupos armados organizados al margen de la ley relacionados con el conflicto armado interno, conforme lo describe la ley estatutaria.

Ahora bien, frente a todas las resoluciones expedidas por las Salas y Secciones de la JEP, procede el recurso motivado de reposición. Asimismo, procederá el recurso de apelación sobre:

## Tabla 2.

### Procedimientos susceptibles de recurso de reposición en la JEP

1. La resolución que define la competencia de la JEP.
2. La decisión que resuelve la medida cautelar.
3. La decisión que no reconozca la calidad de víctima.
4. Las decisiones que apliquen o excluyan criterios de conexidad.
5. Las decisiones sobre selección de casos.
6. La resolución que decide en forma definitiva la terminación del proceso.
7. Las decisiones que profiera, en función de control de garantías, la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.
8. La decisión que resuelve la nulidad.
9. Las pruebas decretadas en la audiencia pública preparatoria.
10. La decisión que niegue la práctica de pruebas en juicio por la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.
11. La sentencia.
12. La decisión que resuelve el incidente de régimen de condicionalidad.
13. La decisión que resuelve la revocatoria de la libertad condicionada, de la libertad condicional y de la libertad transitoria; condicionada y anticipada; o, aquella que resuelve la revocatoria de la sustitución de la privación de la libertad intramural por la privación de libertad en unidad militar o policial.
14. Las demás decisiones que se determinen de forma expresa en esta Ley.
15. Las decisiones frente a las recusaciones de los magistrados.
Parágrafo. El recurso se concederá en efecto devolutivo, salvo las previstas en los numerales 2, 6, 8, 9, 10, 11, 12 Y 13, en cuyo caso, se concederá en efecto suspensivo.

**Fuente:** elaboración propia proveniente del contenido del artículo 13 de la ley 1299 de 2018.

Es así como las actuaciones apelables quedan prescritas a acciones concretas frente a las cuales procede, revelando mayor seguridad jurídica para los intervinientes.

La Unidad de Investigación y Acusación cuenta con su policía judicial para recolectar pruebas o practicar las decretadas de oficio. Asimismo, en todos los procesos y en cualquier

estado del proceso, de oficio o por petición debidamente sustentada, podrá decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares para:

Esta tecnificación jurídica particular agiliza el significativo cúmulo de procesos donde este tipo de medidas cautelares, que solo pueden recaer sobre los sujetos procesales de la JEP, sin perjuicio de los derechos de las víctimas, prevalecerán sobre

## Tabla 3.

### Medidas cautelares en la JEP

1. Evitar daños irreparables a personas y colectivos.
2. Proteger y garantizar el acceso a la información que se encuentra en riesgo inminente de daño, destrucción y/o alteración.
3. Garantizar la efectividad de las decisiones.
4. La protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos.
5. Las medidas judiciales necesarias para la asistencia de las víctimas, su protección y el restablecimiento de sus derechos.

**Fuente:** elaboración propia proveniente del contenido del artículo 22 de la Ley 1299 de 2018.



los demás actores. La imposición de las medidas cautelares no implica, en ningún momento, prejuizgamiento. Ante los reconocimientos parciales de la verdad o de responsabilidad, sobre la totalidad de las conductas endilgadas, procederá la ruptura de la unidad procesal y se surtirá el envío de la actuación a la UIA.

Los procesos serán objeto de preclusión cuando el compareciente fallezca; cuando de formarazonada y proporcionalmente no se haga necesario investigar, acusar o imponer la sanción; y cuando la definición jurídica deba ser diferente a la de una absolución o condena.

Finalmente, si se presenta una acción de tutela contra providencia proferida por la Sección de Revisión corresponderá conocerla a la Sección de Primera Instancia para Casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. La segunda instancia a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad en la eventualidad de que la Sección de Apelación se encontrare impedida. Por último, nunca podrá la JEP pronunciarse de fondo sobre la responsabilidad de aquellos que han sido pedidos en extradición.

### **Objeciones presidenciales a la JEP - Colombia en Transición**

Respecto a las objeciones que presentó el presidente Iván Duque frente a seis artículos de la ley estatutaria de la JEP, se pronunció el Ministerio Público, manifestando la no competencia del mandatario, al considerar que las objeciones son de naturaleza jurídica *disfrazadas de inconveniencia*, que en teoría son las únicas viables para presentar a la Corte Constitucional. No obstante, la ley ya pasó por el examen de constitucionalidad y fue puesto en marcha el tribunal de paz a través de la figura del fast track, blindado por el Acto Legislativo 01 de 2017. Para la Procuraduría, es la Corte Constitucional la que debe adherir el análisis de la sentencia de fast track para estudiar las objeciones como vicio de trámite. Para el Ministerio Público, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento y, en consecuencia, si bien el presidente puede objetar una ley, son diferentes las reglas cuando la norma que quiere controvertir está relacionada con ese derecho (Alvarado, 2019). La connotación *sui generis* del proceso refleja que la inconveniencia

“tiene que ser basada en lo social, en lo político y en lo fiscal, no en lo jurídico y constitucional” (Ocampo, 2019, s.d.).

Para la Corte Constitucional, la vigilancia constitucional que se realiza frente a las leyes estatutarias es de tipo “jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo, una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro” (Corte Constitucional, Sentencia C-011/94, p. 1), salvo que concurren razones para considerar un presunto vicio de inconstitucionalidad, aparecido con posterioridad al control previo que ella realizó.

Si bien un sector jurídico-político afirma que las objeciones presidenciales realizadas a la JEP no son procedentes, el sector pro gobierno considera que Duque sí cuenta con plenas facultades para objetar la ley por razones de inconveniencia frente a la Corte Constitucional, puesto que el tribunal superior solo realizó un pronunciamiento de constitucionalidad, exclusivamente (Caracol, 2019).

El retorno de la ley al Congreso para la revisión de los seis artículos objetados requerirá nuevamente el voto positivo o negativo, que los apruebe o rechace, mediante la fórmula de la mayoría absoluta. Donde se requieren la mitad más uno de votos de los miembros de la Cámara Alta (Senado) y Baja (Cámara de Representantes), esto es, 54 votos de 106 congresistas, que determina el SÍ al retorno de lo ya concluido mediante fast track. La polarización agrupa, por un lado, a los partidos del Centro Democrático, Conservador, sectores cristianos e incluso al miembro del ASI, Jonatan Tamayo; todos estos se alinean con las decisiones del gobierno. Por otro lado, se unen Alianza Verde, Colombia Humana, Polo Democrático Alternativo, Mais, Coalición Lista de la Decencia y Farc (El Tiempo, 2019).

### **Oposición de los partidos políticos a las objeciones**

Los partidos políticos de la oposición anteriormente mencionados se apoyaron en los postulados que estructuró la Asamblea General Constituyente de 1991, donde se dotó de garantías democráticas concretas para que la oposición pueda equiparar a las fuerzas del oficialismo en un sistema de pesos y contrapesos, capaz de ejercer control al gobierno electo y realizar una declaración conjunta sobre las objeciones realizadas por Duque. La oposición considera que las objeciones, así sean parciales, ponen en grave riesgo la separación de poderes, atentando

#### Tabla 4.

##### Considerandos de la Corte Constitucional sobre las objeciones

---

Las FARC deberán entregar de manera colectiva bienes para la reparación.
En casos excepcionales la JEP puede ajustar los listados de guerrilleros reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, porque la decisión del Gobierno de acreditar o no, no puede comprometer las decisiones de la JEP.
La Fiscalía puede continuar investigando y recolectando pruebas hasta 3 meses antes de la Resolución de Conclusiones de la JEP.
En justicia transicional es fundamental concentrarse en investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos.
Procede la extradición frente a delitos cometidos después del 1 de diciembre de 2016.
Los agentes del Estado y militares que estén contando la verdad ante la JEP no podrán ser extraditados.

---

**Fuente:** Creación propia elaborada con el contenido publicado por Indepaz, 2019, sobre la declaración de los partidos políticos a las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP.

contra la construcción de paz y cuyo objetivo es distraer a la ciudadanía de las necesidades apremiantes de la agenda política nacional. Para la oposición reinan las garantías de la seguridad jurídica, puesto que la ley objetada ya fue estudiada en cuatro debates por parte del Congreso que la aprobó con mayoría absoluta y, además, fue estudiada por la Corte Constitucional durante un año, la cual ya se había manifestado sobre lo siguiente:

Este es un asunto donde se configuran claramente los elementos de exequibilidad sobre los asuntos que reclamaron los partidos políticos frente a las objeciones presidenciales.

En 2017, Colombia redujo las muertes por el conflicto en un 97%, el desplazamiento en un 79%, y las víctimas de minas en un 99% (Indepaz, 2019). Pero la situación del 2018 y el pronóstico en materia de seguridad en derechos humanos no es muy alentador debido a las oposiciones oficialistas del gobierno.

Dicha inseguridad jurídica generada por las objeciones presidenciales puede conllevar en un futuro, conforme proceda el sistema jurisdiccional especial, a activar la competencia de la Corte Penal Internacional, exponiendo y dejando en el limbo a más de 1.950 integrantes de la fuerza pública y 3.500 excombatientes de Farc-Ep que se han sometido a la JEP (Semana, 2019, c).

Sostiene la oposición que las objeciones presidenciales no tienen asidero jurídico y que más bien pretende entorpecer el proceso de paz implementado con las Farc. Frente a la primera objeción sobre el artículo 7 de la ley estatutaria de la JEP, relativo a la reparación integral de las

víctimas, la oposición considera que no es verdad que el artículo no establezca en forma detallada ni expresa la obligación de los victimarios de reparar a las víctimas, puesto que tanto el Acuerdo Final de Paz como el Acto Legislativo 01 de 2017, incluyen la obligación de las Farc de entregar sus bienes para reparar materialmente a las víctimas. A su vez, sostienen que el oficialismo maneja un doble discurso, pues solicita detallar la reparación integral para las víctimas de las Farc, pero no requiere una garantía real para la reparación de las víctimas de crímenes estatales, puesto que se excluyó tal obligación de los mandatos del Acto Legislativo 01 de 2017. Ni siquiera el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Duque contempla recursos públicos para la reparación integral de víctimas, lo que impide la implementación efectiva del acuerdo de paz; así como sucedió con la reparación de las víctimas del paramilitarismo, cuyo fondo de reparación nunca tuvo los recursos necesarios (Alvear, 2019).

La segunda objeción presidencial pretende mermar el principio de máximos responsables por crímenes graves en el contexto del conflicto armado. Duque pretende limitar la competencia de la JEP que permite incluir a nuevos excombatientes o terceros que quieran aportar a la verdad. Objetar el parágrafo segundo del artículo 19 de la ley estatutaria de la JEP, cuestiona el principio de selección, renunciando a la persecución penal, sin poder otorgarse frente a graves violaciones de los derechos humanos, conforme lo manifestado a la Corte Constitucional, a través de la intervención ciudadana del pasado 5 de junio de 2018 (Corte Constitucional, Expediente RPZ 0004, 2018).

Es más, una de las características



estructurales de los postulados jurídicos de los marcos transicionales de justicia es precisamente concentrar los esfuerzos de juzgamiento frente a los máximos responsables, y no al revés. En este orden de ideas, objetar beneficia a los máximos responsables que saldrían de la lupa prioritaria del ente investigador.

Adicionalmente, los militares han sido ascendidos y condecorados a través de normas como la ley 1424 de 2010 que previó el otorgamiento de beneficios penales a paramilitares no incurso en graves crímenes, siempre y cuando aportaran a la satisfacción del derecho a la verdad (Ministerio de Justicia, 2010).

Respecto a la tercera objeción realizada por el presidente Duque, sobre la competencia personal estipulada dentro del artículo 63 de la ley estatutaria de la JEP, sostiene que no tiene competencia para verificar e incorporar personas que, por fuerza mayor, no fueron incluidas en las listas de excombatientes de las Farc acreditados por el Gobierno, toda vez que dicha potestad debe recaer únicamente sobre la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. El presidente considera que lo contrario genera indeterminación funcional para que el mandatario adelante procesos de paz.

En realidad sucede todo lo contrario, pues en el sistema político presidencialista, el mandatario es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa, gozando de plenas facultades para imponer el orden público y desarrollar las estrategias y procesos de paz que considere convenientes para el Estado colombiano, más que enturbiar los avances en materia de construcción de paz que se han dado por revanchas y amiguismos de la élite política y económica vinculada a nuestras realidades.

Puede considerarse que las objeciones al respecto son una sumatoria para torpedear la implementación de la JEP, enmascarando sus rencores de necesidad de superar la impunidad, que invade el sistema penal ordinario.

En las objeciones 5 y 6 de Duque se puede evidenciar un real irrespeto a los derechos de las víctimas, desatendiendo los fallos vinculantes y pronunciamientos sobre sus objeciones que ampliamente han definido las Altas Cortes. La no extradición busca garantizar la confianza entre las partes y conocer la verdad sobre los crímenes de guerra, teniendo como antecedente la extradición de jefes paramilitares que detuvo los procesos (Alvear, 2019).

Después de la extradición de los jefes paramilitares en 2008, la Corte Suprema de Justicia determinó mediante la figura jurídica del bloque de constitucionalidad, que quienes conceptúan los trámites de extradición deben ir más allá de la regulación arbitral de las formas procesales para actuar como verdaderos guardianes de los derechos de las víctimas contemplados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (Verdad Abierta, 2009).

Ahora bien, Duque asegura la impunidad de la justicia transicional sobre los delitos sexuales contra menores ocurridos en el contexto del conflicto armado particular, desconociendo el alto grado de no sanción punitiva y de no sanciones por lo congestionado de la jurisdicción ordinaria, y es por ello que la misma sentencia C-080 de 2018 de la Corte Constitucional declaró exequible a la ley estatutaria de la JEP, y el Acto Legislativo 01 de 2017 determinó como cuestión principal que cualquier incumplimiento de los sujetos procesales de la JEP sobre esta materia conduce a la pérdida de tratamientos especiales, incluyendo el tratamiento penal y penitenciario especial dentro del marco de las sanciones previstas en el artículo transitorio 13.

Dichas reglas de la Ley Estatutaria de la JEP cuestionadas por Duque, han sido ya de manifiesto constitucional por la Corte, especialmente en la sentencia previamente desacatada, así como por los fallos constitucionales emitidos en las sentencias C-674 de 2017 y C-007 de 2018. La sentencia C-674 de 2017 determinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, destacando la estructura del SIVJRNR.

### **Posición de la Corte Constitucional sobre las objeciones**

La ingrata sorpresa que dio la Corte Constitucional a los colombianos al declararse inhibida para manifestarse de fondo frente a las objeciones del presidente Duque acerca de la ley estatutaria de la JEP, fue la gota que rebosó el vaso. Para darnos cuenta que, en el sistema político colombiano, los principios fundamentales de operatividad jurídica son interpretables por el funcionario de turno.

La Corte Constitucional remitió nuevamente al Congreso de la República la ley estatutaria de la JEP, la cual ya se había determinado constitucional y legalmente, para que se vuelva a pronunciar sobre las seis normas objetadas por el presidente.

Extrañamente, el Alto Tribunal Constitucional indicó que no tenía la competencia para manifestarse de fondo mediante el control automático de constitucionalidad hasta que la rama legislativa del poder público se pronuncie de fondo sobre la legalidad de las objeciones presentadas por supuesta inconveniencia.

La Corte Constitucional solicitó al presidente de turno del Congreso de la República, Ernesto Macías, devolver el expediente al Tribunal Constitucional, una vez analizadas las objeciones de Duque, para que pueda manifestarse de forma íntegra, ante lo cual Macías se pronunció en sentido negativo, anticipando su posición de no tener la obligación de remitirlas.

Según la información dada durante la declaración de inhibición, los magistrados han dejado entrever la clara posición de ser de la ley estatutaria de la JEP, un producto de aprobación excepcional a través del procedimiento del fast track, y por ello el Congreso de la República está obligado a pronunciarse en la misma legislatura.

Aunque se trate de un procedimiento que ya se surtió, como hemos venido recalando, se extraña la posición de la Corte, obviando uno de los principios fundamentales del derecho: *las cosas se deshacen como se hacen*. Tal vez por ello el Tribunal Constitucional ha considerado una ruta especial para una regla especial.

## Implicaciones políticas y prácticas

Para determinar las implicaciones políticas y prácticas sobrevinientes a la decisión presidencial de objetar la ley estatutaria de la JEP referentes al riesgo relativo para el proceso de construcción de paz, diseñado y puesto en práctica por la administración del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos Calderón, es necesario resaltar que los procesos jurídicos transicionales son un producto de la coyuntura política particular. Los principales riesgos políticos y prácticos son:

1. Defender prioritariamente las democracias extranjeras, como es la posición del gobierno Duque, sobre los problemas endógenos sistemáticos.
2. En materia diplomática la inseguridad jurídica creada genera desconfianza hacia el proceder de buena fe del Estado colombiano.
3. El desconocimiento del gobierno nacional sobre sus propias decisiones judiciales e instituciones de poder político prostituye el sistema político y jurídico. Así como afecta claramente la democracia.
4. Polarización social y política.
5. Pérdida de cohesión nacional.
6. Generación de dos nuevos prototipos de colombianos políticos: uribistas y antiuribistas; aunque Uribe dejó la presidencia en 2010, se dice frecuentemente que desde que subió

## Hallazgos

### Tabla 5.

*Estudio concreto de las objeciones presidenciales a la JEP*

---

#### 1. Norma Objetada: Artículo 7 - Reparación de las víctimas

---

Reparar integralmente a las víctimas: Centro del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera del 24/11/2016, firmado por Gobierno y Farc-EP; se regula el funcionamiento y competencias de la JEP.

La objeción de Duque recae sobre el supuesto vacío normativo de cómo los victimarios deben contribuir con sus bienes para indemnizar a las víctimas. Lo que busca es que cada desmovilizado repare a sus víctimas con patrimonio propio.

Sin embargo, la sentencia C-080 de 2018 (Corte Constitucional, 2018), nos manifestó sobre el artículo 7 que el Acto Legislativo 01 de 2017 extinguió la obligación de los victimarios de indemnizar los daños causados por los combatientes, sin perjuicio de la obligación colectiva de las Farc de entregar los bienes para la reparación, de acuerdo con un inventario de estos. No corresponde a la JEP tazar indemnizaciones de perjuicios, conforme al artículo transitorio 18 del Acto Legislativo, pues es el Estado el competente para hacerlo a través del programa masivo de reparaciones. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de indemnizar a los terceros, que se hace exigible por los mecanismos judiciales ordinarios, sin desestimar lo que pueda definir el legislador. Esto por cuanto el acto legislativo no eximió a los terceros de su obligación de indemnizar. Adicionalmente, parece aún menos garantista reparar a las víctimas con patrimonios personales desconocidos.

---



## **2. Norma objetada - Inciso tercero del literal j del artículo 79: Falta de determinación de la suspensión de los procesos**

Atendiendo a la competencia exclusiva de la JEP sobre las conductas cometidas con anterioridad al primero de diciembre de 2016, conforme lo estableció el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017: los órganos y servidores públicos que continúen las anteriores investigaciones solo podrán realizar actos de indagación e investigación según el procedimiento que se trate, absteniéndose de proferir sentencias, imponer medidas de aseguramiento, ordenar capturas o cumplir las que previamente se hayan ordenado que involucren a personas cuyas conductas son competencia de la JEP.

Duque objeta la indeterminación normativa sobre las diligencias judiciales que la Fiscalía debe abstenerse de realizar. Precisamente aquellas que fueron cometidas una vez entrado en vigencia en el Acuerdo del Colón. Un claro ejemplo de la problemática trazada en la línea del tiempo lo representó el caso Santrich, aún en la indeterminación jurídica.

Pero no es la norma objetada la que utiliza la expresión diligencia judicial sino la Sentencia C-080 de 2018 de la Corte Constitucional.

## **3. Norma objetada: parágrafo 2 del artículo 19 - Máximos responsables**

*“En ningún caso podrá renunciarse al ejercicio de la acción penal cuando se trate de delitos no amnistiables, según lo establecido en el parágrafo del artículo 23 de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016”.* (Ley Estatutaria de la JEP)

Duque objeta porque la JEP permitiría, según su fundamento, la renuncia a la acción penal de quienes no son máximos responsables.

El artículo no utiliza el término máximos responsables. Es la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 la que se refiere exclusivamente a la posibilidad de atribuir la responsabilidad penal y disciplinaria a los máximos responsables de crímenes sistemáticos que se clasifiquen en la tipología de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra. Una objeción constitucional no de tipo legal.

## **4. Norma objetada: artículo 150 - La extradición**

La JEP debe determinar si el delito por el cual se pide en extradición a una persona se cometió antes o después del 1º de diciembre de 2016. Si se cometió con anterioridad a esta fecha la persona no puede ser extraditada.

Duque cuestiona que se puedan practicar pruebas en el trámite llevado por la JEP en relación con la extradición, y considera que la práctica probatoria afecta la cooperación internacional. Puesto que la justicia ordinaria tiene un marco normativo que, según él, representa mayores rangos de seguridad jurídica que la Justicia alternativa. Adicionalmente, mediante la desvirtuación de la presunción de la buena fe, ha apoyado a quienes sostienen que la JEP es un refugio para criminales.

La Ley 1922 de 2018 no lo permite. El artículo 150 del proyecto de ley estatutaria no lo dice. Sin embargo, la Corte en Sentencia C-080 de 2018 estableció que la JEP sí puede practicar pruebas en el trámite de extradición; incluso en el propio procedimiento de extradición de Santrich la Corte Constitucional avaló que se practicarán pruebas en dicho trámite en el Auto 401 de 2018. Así que se establece toda la práctica probatoria del artículo 29 de la Constitución Política.

## **5. Norma objetada: Artículo 63. Limitación de la competencia del Alto Comisionado para la Paz**

La pertenencia al grupo rebelde será determinada previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a Las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

Duque objetó un asunto constitucional que requeriría una reforma constitucional para modificar el Acto Legislativo 01 de 2017. No es posible objetar de legalidad un asunto superior de constitucionalidad dentro de los lineamientos jurídicos colombianos.

La JEP ejercerá competencia sobre personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por pertenencia a las Farc-EP dictadas antes del 1 de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo.

## **6. Norma objetada: Artículo 153 - No extradición de terceros**

*No se concederá la extradición de otras personas que estén ofreciendo verdad ante el SIVJRN.*

Duque sostiene que el artículo incita perversamente el ingreso a la JEP de falsas verdades para eludir procesos ordinarios de extradición. Es decir, apoyándose en hechos futuros e inciertos, considera que las personas que tengan procesos extraditorios en la jurisdicción ordinaria se presentarán como sujetos procesales ante la JEP para evadir la extradición. Sin embargo, como ya lo evidenció la objeción relativa anterior, la JEP prohíbe la extradición en cuanto a los delitos que se cometieron antes de firmados los Acuerdos del Colón. Después de dicha fecha, los responsables de esta clase de delitos deberán asumir las condenas de la jurisdicción ordinaria y los tratados bilaterales vigentes.

**Fuente:** elaboración propia a partir del contenido publicado por Semana, 2019, (b).

Duque, *su títere*, es el real presidente de Colombia, exacerbando los ánimos entre sus seguidores y detractores.

## Conclusiones

Frente al planteamiento de si la decisión del gobierno Duque de objetar 6 artículos de los 159 ya revisados por el Congreso de la República y la misma Corte Constitucional, contentivos de la ley estatutaria de la JEP, representa un riesgo para la construcción de la paz en Colombia, podemos afirmar que es así, y que se requieren medidas que puedan mitigarlo. Las objeciones presidenciales dejan entrever la tendencia de la derecha y del oficialismo por conllevar una reforma constitucional, puesto que las mismas, a todas luces, no tratan de verdaderas razones de inconveniencia, sino de legalidad y constitucionalidad.

El primer riesgo latente lo representa la inseguridad jurídica que reviste el irrespeto a los postulados del principio constitucional de la cosa juzgada. La inseguridad es latente cuando se observan posiciones jurídicas y no políticas, tan ambivalentes, en un ámbito que debe ser claro y preciso, pues conlleva responsabilidades internacionales al vincular coactivamente competencias jurisdiccionales penales internacionales desde la consolidación del bloque de constitucionalidad. Irrespetar fundamentos mínimos como el respeto a la cosa juzgada pone en riesgo el funcionamiento mismo de la JEP.

Un segundo riesgo es desaprovechar los avances realizados frente a la comunidad internacional en materia de construcción de paz, que ha generado un consenso mayoritario internacional que mostró su apoyo al proceso de paz adelantado con las Farc y que considera como naturales sus fallos jurídicos en la implementación, destacando al proceso de paz como uno de tipo duradero, sistemático y de una extrema complejidad, aún no muy bien diagnosticada, y para ello es vital el trabajo de la estructura de justicia transicional.

Un tercer riesgo que debe mitigarse y que se produce a través de las objeciones presidenciales, es parar la polarización política (entre derecha e izquierda), causada desde dicho proceso de paz que ha dividido a los colombianos que deciden hacerse al bando de una u otra corriente delincencial, sin prestar mucha atención a los crímenes cometidos por el Estado colombiano, quien es el que realmente

tiene la responsabilidad de proteger el territorio colombiano y asegurar la posibilidad de ejercer el derecho de doble vía de la paz.

Para ello es necesario rescatar los puntos en común que tenemos los extremos políticos, tan claramente identificados, que se cuecen en Colombia. La Paz es un derecho y un deber de todos, y debe materializarse más allá de la reintegración y el desarme de grupos armados al margen de la ley, consolidando los esquemas de participación ciudadana en las decisiones que promuevan el mantenimiento de paz y el desarrollo nacional equilibrado, acortando las gigantes brechas de desigualdad que afronta la Colombia de 2019. Resulta trascendental satisfacer de forma congrua los derechos de todas las víctimas, cuya satisfacción efectiva, se reflejará en desarrollo del sector rural.

Un cuarto riesgo consiste en que las autoridades nacionales sean pioneras en respetar los postulados superiores constitucionales como base mínima para conducir las acciones concretas y alcanzar el efectivo cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Desestimar los postulados constitucionales pone en grave riesgo la democracia colombiana, que cada vez más, parece estar desenmascarando a un modelo de extrema derecha, que se funda en las atrocidades de la extrema izquierda para imponerse a través de una estructura vertical que cada vez más atenta contra los principios de la separabilidad de los poderes públicos.

Un quinto riesgo, es que en el caso poco probable que se aprueben las objeciones presidenciales, la JEP, a pesar de contar con una base constitucional sólida, y de estar funcionando aún sin la ratificación de la ley estatutaria, deba retornar varios de los procesos que adelanta a la congestionada justicia ordinaria, en pro de la supuesta lucha contra la impunidad; puesto que, evidentemente, es a través de la JEP que se investigará y juzgará de forma prevalente los crímenes cometidos por ex combatientes y agentes estatales dentro del conflicto armado.

El proceso de aprobación y ratificación constitucional se interrumpió luego de que el Congreso y la Corte Constitucional aprobaran la ley estatutaria de la JEP; sin embargo, en el momento de la ratificación, el presidente objetó parcialmente la misma. Si bien es loable manifestar su preocupación ante la prevalencia constitucional de las normas internacionales ratificadas en materia



de derechos humanos sobre el ordenamiento interno, debe respetarse lo ya manifestado por las Altas Corporaciones y no tratar de reformar constitucionalmente normas superiores del Estado para llevar a cabo revanchismos políticos, haciendo mofa de los supuestos beneficios de la justicia transicional otorgados a guerrilleros, y generando impunidad y olvido de la ineficacia en la definición jurídica de la jurisdicción ordinaria.

Mientras el gobierno y los partidos oficialistas dicen defender la democracia de otros países como Venezuela, parecen olvidarse de las terribles situaciones que se viven en el territorio colombiano en materia de derechos humanos y democracia.

Imprimir inseguridad jurídica en un proceso que desarmó a más de 13 mil combatientes de las Farc, desestabiliza y expone a la violencia a los territorios más vulnerables en materia de seguridad y presencia estatal. No podemos olvidar que:

La exigencia es bastante alta, sobre todo en una sociedad en la que la resolución de conflictos a través del uso de la violencia, generalmente armada, se ha naturalizado; de manera que hay cierta ceguera que impide vislumbrar las conexiones, las intersecciones y las causas que producen los conflictos. Al mismo tiempo, esta condición de normalización ha ensombrecido la proliferación de otros conflictos que no parecen anexos al desarrollo del conflicto sino una consecuencia directa de la misma. Esos otros conflictos se han enquistado en las lógicas mismas de la sociedad, de manera que el tratamiento ofrecido por la justicia ha sido el de reprender sin reflexionar sobre las múltiples conexiones que se han configurado... Los efectos de la negociación en la Habana han dejado entrever que la construcción de paz es una tarea que exige repensar los marcos teóricos con los que se estudia a la justicia, la forma en la que se gobiernan las regiones y el modo en que se organizan las comunidades en los territorios, más allá de las condiciones mismas, en las que se vivía en medio de la confrontación armada. Asimismo, se ha puesto en cuestión la naturaleza de la continuidad del conflicto y se ha abierto una pregunta por la forma en la que una organización armada al margen de la ley puede negociar su desarme con el Estado y su reincorporación a la sociedad civil. (Arias Henao; Idrobo Velasco, 2018, pp.2-3)

La fragilidad propia de este tipo de procesos de paz no saca provecho alguno de estrategias políticas que debilitan los nuevos escenarios de

construcción de paz y merman los avances en la cesación parcial de enfrentamientos sistemáticos entre la guerrilla de las Farc y el Estado colombiano.

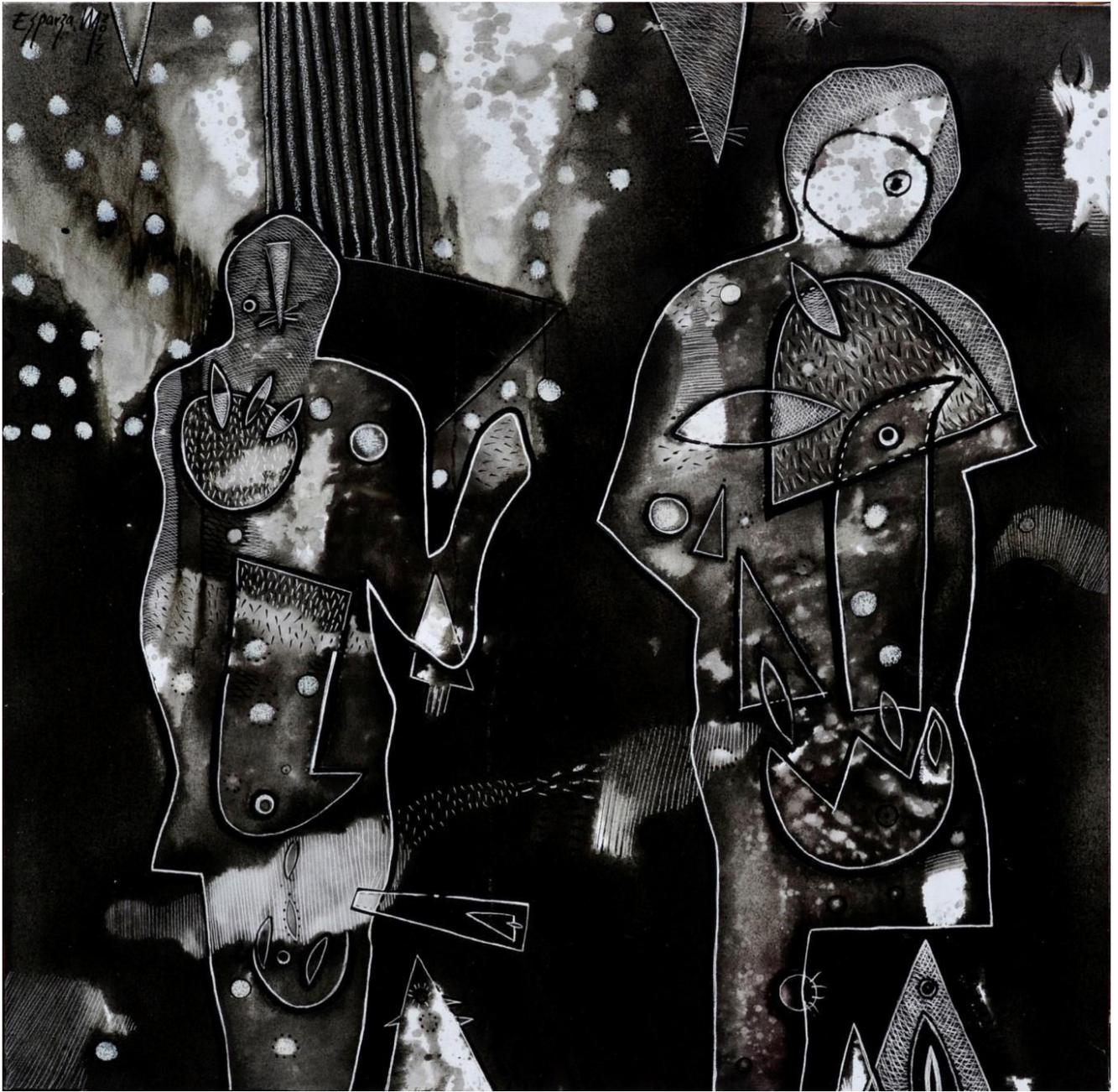
La misma Corte Penal Internacional ha lanzado sus advertencias de activación subsidiaria en materia de responsabilidad penal frente a crímenes internacionales si no se resuelve el proceso legal que ponga en firme a la ley estatutaria.

Lo más importante para no garantizar la impunidad de la JEP es dejarla actuar conforme las normas acordadas y sacar de la alternatividad judicial a quienes incumplan las condiciones para permanecer dentro de ella.

## Referencias

- Acto Legislativo 01 (2017). "Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Alvear, J. Colectivo de Abogados, (2019). 11 verdades sobre las objeciones del presidente Duque a la Ley Estatutaria de la JEP. 13 de marzo, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.colectivodeabogados.org/?11-verdades-sobre-las-objeciones-del-presidente-Duque-a-la-Ley-Estatutaria-de>
- Alvarado, C. (2019). Objeciones presentadas a la JEP no son precedentes, dicen la Procuraduría y De Justicia. El espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/objeciones-la-jep-no-son-procedentes-dicen-la-procuraduria-y-dejusticia-articulo-845910>. Marzo 20
- Ambos, Kai. (2018, 23 de agosto). En Castro, Cristina. Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-a-kai-ambos-sobre-la-jep-y-el-proceso-de-paz/576334>
- Arias, D. (2008). Sistema Político Colombiano: el desarrollo de la violencia y la incidencia del condicionante externo (Tesis de grado). Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/1806/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/1806/Documento_completo_.pdf?sequence=1)
- Arias Henao, D. P., & Idrobo Velasco, J. A. (2018). Crimen social, justicia transicional y territorio. Apuntes críticos sobre la intervención del "Bronx"

- en Bogotá. *Reflexión Política*, 20 (40), 40-49. <https://doi.org/10.29375/01240781.3446>.
- Caracol. (2019, 20 de marzo). La verdad sobre las objeciones a la Ley Estatutaria de la JEP. Recuperado de: <http://caracol.com.co/descargables/2019/03/11/29afb8792c80542cf9c56153ce41368c.pdf>
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-011. MP: Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-011-94.htm>.
- Corte Constitucional. (2018). Expediente RPZ 0004. MP: Antonio José Lizarazo.
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia C- 080-2018. Control automático de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017. Senado, 016 de 2017 Cámara, "Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz". MP: Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-080-18.htm>.
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-764 de 2017. Mp: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-674-17.htm>
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-007 de 2018. MP: Diana Fajardo Rivera. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm>.
- El Espectador. (2019, 21 de marzo). CIDH alerta porque la JEP no tiene ley estatutaria. El espectador. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/jep/cidh-alerta-porque-la-jep-no-tiene-ley-estatutaria>
- El Tiempo. (2019, 20 de marzo). Las cuentas en el Congreso para tramitar objeciones a la JEP. El tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/las-cuentas-en-el-congreso-para-tramitar-objeciones-a-la-jep-339810>.
- Indepaz. (2019). Documento respuesta de la oposición a objeciones de la JEP. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/declaracion-de-los-partidos-de-oposicion-en-defensa-de-la-paz-de-colombia/>
- Ley 1922 de 2018. Adopta las reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. 18 de julio. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201922%20DEL%2018%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>.
- Ministerio de Justicia. (2010). El ABC de la ley 1424 de 2010. Dirección de justicia transicional. Bogotá, Colombia. Consultado en línea en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/ABC/Ley-1424-de-2010>.
- Ocampo, A. (2019, 13 de marzo). La carta del presidente de Cámara a la Corte por objeciones a la JEP. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/politica/la-carta-del-presidente-de-camara-la-corte-por-objeciones-la-jep>.
- Semana. (2019a, 20 de marzo). Corte Constitucional se declara inhibida para pronunciarse por objeciones a la JEP. Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-se-declara-inhibida-para-pronunciarse-por-objeciones-a-la-jep/606235>.
- Semana. (2019b, 11 de marzo). Las seis objeciones a la ley estatutaria de la JEP, explicadas a profundidad. Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/seis-objeciones-a-la-ley-estatutaria-de-la-jep-explicadas-a-profundidad/604981>.
- Semana. (2019c). Se está lesionando gravemente el acuerdo de paz: líderes y personalidades. 3 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.msn.com/es-co/noticias/otras/se-está-lesionando-gravemente-el-acuerdo-de-paz-l%C3%ADderes-y-personalidades/ar-BBUCIuE>
- Verdad Abierta. (2009, 20 de agosto). Corte Suprema frena extradición de paras. Verdad abierta. Recuperado de <https://bit.ly/2JbGxMP>.



**“DE LA SERIE VISIBLES”**

**Técnica:** Óleo sobre lona

**Medidas:** 100 X 100 cms.

**Año:** 2012

# El desplazamiento forzado interno en la región del Catatumbo: vulneración masiva de derechos

## *Internal forced displacement in the Catatumbo region: massive vulneration of rights.*

**Ana María Carrascal Vergel** 

Universidad Francisco de Paula Santander  
[amcarrascalv@ufpso.edu.co](mailto:amcarrascalv@ufpso.edu.co)

### **Resumen**

*El desplazamiento forzado interno es un fenómeno social producto de la violencia, que ha generado miles de víctimas en la Región del Catatumbo Colombiano. Este artículo analiza los derechos que le son vulnerados a las víctimas y la respuesta institucional frente a los mismos. Esto a través de encuestas practicadas a la población desplazada residente en el municipio de Ocaña y proveniente del Catatumbo; de entrevistas realizadas a sus líderes y a las autoridades locales encargadas de garantizarles sus derechos.*

**Palabras claves:** Desplazado, Región del Catatumbo, Colombia, Derechos, Atención a las víctimas.

### **Abstract**

*Forced internal displacement is a social phenomenon caused by violence, which has generated thousands of victims in the Colombian Catatumbo Region. This article analyzes the rights that are violated and the institutional response to them. This, through surveys conducted to the displaced population resident in the municipality of Ocaña and from the Catatumbo; of interviews with their leaders and local authorities in charge of guaranteeing their rights.*

**Keywords:** Displaced, Catatumbo region, Colombia, Rights, Care for victims.

**Artículo:** Recibido el 2 de septiembre de 2018 y aprobado el 15 de julio de 2019.

### **Cómo citar este artículo:**

Carrascal Vergel, AM (2019). El desplazamiento forzado interno en la región del Catatumbo: vulneración masiva de derechos. *Reflexión Política* 21(42), pp. 94-107. doi: 10.29375/01240781.3467

### **Introducción**

El desplazamiento forzado interno es un flagelo social que se ha presentado como consecuencia del conflicto armado que padece Colombia (IDMC, 2016). A julio del 2019, el país reporta en el Registro Único de Víctimas más de 8 millones de desplazados, dentro de los cuales más de cien mil campesinos de la Región del Catatumbo se han visto obligados a romper sus lazos sociales, culturales y materiales, huyendo de sus hogares en busca de seguridad y bienestar (CNMH, 2015). Este fenómeno genera una

vulneración masiva de derechos que ninguna otra situación humanitaria presenta. Los campesinos desplazados del Catatumbo enfrentan condiciones sociales y familiares difíciles que los dejan expuestos al desconocimiento de sus derechos, por parte de los grupos armados ilegales, la población civil y el Estado. Por esta razón se refugian en el municipio de Ocaña, pues este, al parecer, les ofrece mayores oportunidades. Ocaña es reconocida, de manera informal dentro de los habitantes del Catatumbo, como su capital, la ciudad que ofrece empleo, educación y demás necesidades básicas insatisfechas en sus municipios de origen. Bajo esta mirada esperanzadora hacia dicha ciudad, el interés de asentarse en ella se mantiene en la población desplazada, quienes por su cercanía geográfica la escogen como su nuevo lugar de residencia. No obstante, las consecuencias sociales que genera el desplazamiento forzado han obligado a la sociedad a reaccionar ante las inclemencias que viven nuestros nacionales. El desconocimiento de derechos que supone el flagelo del desplazamiento requiere de una protección jurídica tanto nacional como internacional para devolverles su bienestar y la posibilidad de comenzar un proyecto de vida digno. La complejidad que representa la recepción de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Ocaña despertó el interés en la comunidad académica de conocer la visión de las víctimas, de sus líderes y de las autoridades locales en cuanto a los derechos que consideran les son vulnerados y los mecanismos de protección utilizados.

Este artículo es el resultado de una investigación adelantada en la Universidad Francisco de Paula Santander – Ocaña, por Carrascal Vergel (2018) cuyo objetivo general consistió en “realizar un diagnóstico frente a los derechos vulnerados a la población desplazada residente en el municipio de Ocaña y de la efectividad de los mecanismos jurídicos utilizados para reclamar sus derechos en el ámbito Internacional y Nacional” (p. 11). Para lograr dicho objetivo trabajamos con las víctimas del desplazamiento forzado interno residentes en el municipio de Ocaña y con las autoridades locales encargadas de atender y garantizar sus derechos. Para ello, se realizaron encuestas a víctimas del desplazamiento forzado interno en la región del

Catatumbo. De otra parte, se realizaron entrevistas a sus líderes sociales más representativos y a las autoridades locales encargadas de su atención.

El artículo se desarrolla en 5 partes. En la primera nos centramos en el marco teórico, en el cual identificamos conceptos claves para la investigación: desplazamiento forzado interno, mecanismos jurídicos de protección y derechos vulnerados. En la segunda contextualizamos el fenómeno del desplazamiento forzado en la Región del Catatumbo, en las causas y consecuencias sociales que generan este flagelo en dicha región del país. En tercer lugar, evaluamos la respuesta institucional frente a la garantía de sus derechos mediante la información extraída de las entrevistas realizadas a sus líderes y a las autoridades locales. En la cuarta, exponemos los resultados de la investigación, haciendo un diagnóstico de los derechos vulnerados y de los mecanismos jurídicos utilizados para su protección. Finalmente, se plantean las conclusiones en las cuales brindamos un aporte académico a la problemática del desplazamiento en el municipio de Ocaña, ya que alertamos a las autoridades sobre el derecho que consideran vulnerado las víctimas de dicho flagelo y sobre las deficiencias en la respuesta institucional para garantizarlo, ante la ausencia de investigaciones previas sobre la materia.

### **Marco Teórico**

El desplazamiento forzado interno (DFI) es un fenómeno social que se presenta al interior de cada país como consecuencia de situaciones extremas que se padecen en el territorio de un Estado. En Colombia, este flagelo es producto del conflicto armado en el que ha estado inmersa la Fuerza Pública, grupos guerrilleros, paramilitares y las llamadas bandas criminales (Bacrim). Sin embargo, en los últimos tiempos se han producido desplazamientos de personas como consecuencia de las guerras entre guerrillas por los territorios fértiles para los cultivos de coca, principal fuente de financiamiento de estos grupos ilegales (Ortiz R, 2000). La población civil ajena a los intereses en disputa se ha visto inmersa en los efectos de la guerra, siendo sometida a masacres, secuestros, reclutamiento de menores, viviendo en una constante incertidumbre sobre su

seguridad, lo que los ha llevado a huir buscando una respuesta estatal a la crisis humanitaria que padecen. El Estado colombiano debe responder por la garantía de los derechos humanos vulnerados a la población desplazada, pues son los responsables directos de garantizar los derechos humanos de sus habitantes, derechos vulnerados a la población desplazada al verse obligados a dejar sus hogares por la inseguridad que sus tierras les genera. La región del Catatumbo colombiano ha sido una zona muy apetecida por los grupos ilegales (Jiménez y Soledad, 2007) para su financiamiento a través de la coca, esto debido a su clima tropical y a la ubicación estratégica (Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, 2012) que les permite no solo su producción, sino también su comercialización. El DFI supone para sus víctimas la obligación de abandonar sus hogares, sus lugares de arraigo, sus lazos territoriales y deambular por el interior del territorio colombiano en búsqueda de nuevas oportunidades que los aleje de esa violencia que los obligó a huir. Estas víctimas se ven expuestas a una situación de indefensión y de vulnerabilidad extrema que las aleja del disfrute de sus derechos fundamentales y de la atención necesaria para superar esa situación extrema. Debido a ello, el Estado colombiano ha despertado en el diseño de Mecanismos de Protección, a los cuales la población desplazada pueda acudir para reclamar el goce de sus derechos.

- Nos referimos, en primer lugar, a la acción constitucional consagrada en el artículo 86 de la Constitución, la Acción de Tutela. Este mecanismo les permite acceder a la garantía de sus derechos fundamentales, definidos en nuestra constitución y aquellos consagrados en el derecho internacional, y que por vía del bloque de constitucionalidad hacen parte de nuestra carta magna, de conformidad con el artículo 93. Este mecanismo ha sido el más utilizado por dicha población vulnerable. Debido a lo anterior, la Corte Constitucional unificó varios fallos de tutela en la sentencia T-025/2004 y, de esa manera, consolidó su doctrina con relación a los derechos vulnerados a los desplazados y a la obligación de las entidades del Estado de garantizarlos.
- En el ámbito constitucional, del mismo modo, debemos anotar que el Derecho de Petición,

consagrado en el artículo 23, ha sido una herramienta utilizada de manera constante por los desplazados internos para presentar peticiones con relación a sus derechos.

- El primer avance legal para proteger los derechos de la población desplazada se produce en 1997 con la expedición de la Ley 387 de 1997. En dicha ley, se implementaron medidas tendientes a desarrollar tres puntos determinantes en la materia: la prevención, la acción humanitaria de emergencia y el restablecimiento de la población desplazada. Estas tareas son desarrolladas por diversas entidades estatales, las cuales dirigen sus actividades al cumplimiento del Plan Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, creadas por esta misma ley.
- Con la expedición de la Ley 1448 del 2011, el Estado pretendió diseñar una herramienta legal para todas las víctimas del conflicto armado, haciendo especial distinción en aquellas víctimas del DFI. En su artículo 13 establece que a las víctimas del desplazamiento forzado interno se les ofrecerán medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral de una manera diferencial, teniendo en cuenta el riesgo al que padecen, y la vulneración de sus derechos. Considerar a la población desplazada como una población que requiere una especial atención nos muestra la preocupación institucional de atender la grave situación que padecen. Como consecuencia de ello dentro del Título III de la mencionada Ley, diseñaron un capítulo completo (Cap. III) para la atención a las víctimas del DFI. En dicho capítulo se define a la víctima del DFI en los siguientes términos: toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley. (Ley 1448, 2011, art. 60)
- Esta ley manifiesta que la atención a las víctimas del desplazamiento forzado debe realizarse de conformidad con lineamientos establecidos por la Ley 387 y la Ley 1448.



Como se puede evidenciar, existen mecanismos de protección nacionales, tanto constitucionales como legales que han sido diseñados para atender los reclamos de los desplazados con relación a la garantía de sus derechos. Sin embargo, debemos anotar que este flagelo social genera diversas consecuencias sociales y económicas que no solo afectan el interior del país, sino que muchas veces trascienden sus fronteras (Vidal, 2007). Es por ello que, ante la ineficiente atención de sus necesidades por parte de los Estados o ante la solicitud de apoyo por parte de estos a la comunidad internacional (Martín, Rodríguez y Guevara, 2004), la comunidad internacional ha diseñado planes de ayudas al interior de los países que sufren desplazamientos forzados internos. Nos referimos a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que han pretendido regular el Fenómeno del Desplazamiento Forzado Interno. Estas se encuentran contenidas en el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en los cuales se consagran derechos que hacen parte de la protección internacional ofrecida a la población desplazada. En el Sistema Universal encontramos la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Declaración Universal de Derechos Humanos; esta última es considerada el punto de partida para el reconocimiento de los derechos humanos a nivel universal (Oraa y Gómez, 2002). No obstante, el principal instrumento normativo en el Derecho Internacional, con relación al Desplazamiento Forzado Interno, son “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”, documento presentado por la ONU – Organización de Naciones Unidas, el cual se ha convertido en fuente de obligatoria consulta por parte de los Estados cuando pretendan diseñar políticas públicas a favor de la población desplazada, ya que construyeron una concepción universal del desplazamiento forzado interno, de sus consecuencias, de sus necesidades y de la importancia de ser atendidos dichos principios por toda la humanidad (Abrisketa, 2009). En el Sistema Interamericano encontramos la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la cual, a pesar de tener solo un carácter recomendatorio para los Estados, los derechos allí consagrados son la base para el reconocimiento de los mismos al interior de los Estados Americanos. En tal sentido, Quispe Remón (2009) afirma que “Pese a la naturaleza recomendatoria y no convencional, por no ser

un tratado, hoy su contenido refleja derechos humanos de alcance general y crea obligaciones para los Estados de reconocer y garantizar su ejercicio efectivo” (p.155). Contrario a lo anterior, la Convención Americana de Derechos Humanos sí tiene carácter coercitivo para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, estos deben acatar lo establecido dentro de ella, so pena de ser juzgados por la Corte Interamericana de derechos humanos. Esto en razón a que los Estados son los responsables de garantizar los derechos humanos a sus ciudadanos por ser estos quienes suscriben y ratifican los tratados que los contienen (Londoño, 2007), como es el caso de la Convención Americana. Como consecuencia de ello, los Estados Americanos se convierten en sujetos procesales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal y como ha sucedido con el Estado colombiano, el cual ha sido condenado en varias oportunidades por el flagelo del desplazamiento forzado interno (Caso Masacre de Mapiripán, 2015). Esto ha convertido al Sistema Interamericano de protección de derechos humanos en un mecanismo jurídico internacional que ha permitido a la población desplazada reclamar sus derechos.

Para concluir este marco teórico, definiremos cuáles derechos se consideran vulnerados a la población desplazada. Un derecho es vulnerado cuando es desconocido a su titular; además, quien está en la obligación de garantizarlo se niega a hacerlo contradiciendo los mandatos constitucionales y legales. La primera aproximación a este tema lo encontramos en la sentencia ya mencionada, la T-025/2004, en donde la Corte Constitucional define cuáles son los derechos vulnerados a una persona desplazada: el derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas; los derechos de los grupos especialmente protegidos (niños, mujeres cabeza de hogar, discapacitados, y ancianos); el derecho a escoger su lugar de domicilio; los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; los derechos económicos, sociales y culturales; el derecho a la unidad familiar; el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho a la seguridad social; derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional; el derecho al trabajo; el derecho a una alimentación mínima; el derecho a la educación; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la paz; el derecho a la personalidad jurídica; el derecho a la igualdad;

y, el derecho a recibir en forma urgente un trato preferente Estado.

Adicionalmente, la Ley 1448 definió los derechos de las víctimas del desplazamiento: el derecho a la verdad, el cual supone conocer los motivos y las causas que produjeron el desplazamiento; derecho a la justicia, supone que los causantes del desplazamiento rindan cuentas ante la justicia; derecho a la reparación integral, que comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición de nuevos desplazamientos; derecho a retornar a su lugares de residencia iniciales; derecho a que les restituyan sus tierras si han sido despojados. Dichos derechos pueden ser reclamados por los desplazados a través de los mecanismos constitucionales (acción de tutela y derecho de petición) o a través de la atención definida en las leyes 387 y 1448, por parte de las entidades estatales.

A pesar de lo anterior, el 63.71% de las víctimas del desplazamiento forzado interno de la Región del Catatumbo, desconocen los mecanismos para acceder a sus derechos. Solo el 32.64% ha utilizado un mecanismo de protección. Esto supone que no es suficiente con el diseño de políticas públicas de atención, sino que se hace necesaria la promoción y divulgación de los mismos a través de campañas de socialización aplicadas a la población objeto de atención.

### **Marco Contextual**

La región del Catatumbo está conformada por varios municipios: Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa de Belén, El Tarra, Tibú y Sardinata; alberga los resguardos Motilón-Barí y Catalaura, donde habita el Pueblo Barí. Ocaña y Tibú funcionan como puertas de entrada a la región y son paso obligado para acceder a los demás municipios (CNMH, 2018). Tiene una extensión de casi 5.000 km, en donde su principal actividad económica es la agricultura y la minería. Su variedad climática favorece el cultivo de la hoja de coca, convirtiéndose en un territorio apetecido por los grupos al margen de la ley que se disputan este territorio para adelantar cultivos ilícitos (CNMH, 2015). La región del Catatumbo, en su totalidad, ha sido considerada como una de las regiones más olvidadas por el Estado, lo que ha permitido que los grupos armados se apoderen de zonas sin encontrar limitaciones institucionales que obstaculicen el

desarrollo de sus intereses. Esto ha puesto a la población civil Catatumbra, a vivir inmersa en una situación de violencia generalizada y a obedecer políticas de guerra diseñadas por quienes tienen el dominio de sus pueblos. La disputa por el territorio ha generado un conflicto interno en dicha región que ha ocasionado el desplazamiento forzado interno de campesinos entre sus municipios; Ocaña es el principal receptor de víctimas del desplazamiento forzado; este municipio se ve obligado a enfrentar las consecuencias socioeconómicas que trae consigo dicha población vulnerable. Además de lo anterior, la erradicación de los cultivos ilícitos ha generado desplazamientos forzados (Sacipa, 2001) ante la alta producción de coca que existe en el Catatumbo. Lo anterior, ha obligado a miles de campesinos a huir de sus hogares, convirtiéndolos en acreedores de una vulneración masiva de derechos, en habitantes sin territorio que buscan un lugar donde se les reconozcan sus derechos fundamentales, los cuales debe garantizar el Estado (Ceballos, 2013). Este flagelo social ha tenido unas características especiales en la Región del Catatumbo, ya que estas víctimas se han convertido en desplazados permanentes al deambular dentro de dicha zona cada vez que los efectos del conflicto los alcanza (CNMH, 2015). El desplazamiento forzado en la región del Catatumbo ha generado en el municipio de Ocaña, una situación humanitaria difícil de atender. Las personas que provienen de dicha región se localizan en las zonas más desfavorecidas del municipio, donde la cobertura de los servicios básicos aún no ha sido suplida por las autoridades locales. Esto supone una revictimización de su condición de víctima, ya que, no solo han padecido las inclemencias del desplazamiento, sino que se exponen a otros factores de violencia en su lugar de acogida. Lo anterior demuestra que el fenómeno del desplazamiento forzado interno ha creado en dicha región una situación de vulnerabilidad extrema permanente ante el abandono y la poca eficiencia en la aplicación de los planes de atención diseñados para garantizar sus derechos.

### **Respuesta institucional a la víctima del desplazamiento.**

En el municipio de Ocaña se cuenta con varias entidades encargadas de la atención y la garantía de los derechos vulnerados a las víctimas del



desplazamiento. Dichas entidades operan atendiendo los parámetros establecidos en el Marco Jurídico Nacional, diseñado en favor de la población desplazada. Nos referimos a la Ley 387 de 1997 y a la Ley 1448 del 2011. Con el fin de conocer cómo Ocaña se encuentra preparada para recibir y atender las necesidades derivadas de la situación de desplazamiento, entrevistamos a las autoridades y organismos encargados de su atención.

- Indagamos en la Defensoría del Pueblo Regional Ocaña sobre los derechos que le reclaman los desplazados y los mecanismos que se utilizan para ser garantizados. Las personas provenientes del Catatumbo se centran en el reclamo de la ayuda inmediata, la cual debe ser entregada por el ente territorial, la Alcaldía Municipal. Al presentarse incumplimiento en la entrega, la Defensoría acude al Derecho de Petición y a la Acción de tutela para lograr dicha ayuda.
- La Unidad para las Víctimas, entidad nacional encargada de atenderlas y repararlas hace presencia en el municipio de Ocaña a través de un recurso humano invaluable. Al abordar a uno de sus funcionarios; este nos contextualizó sobre el papel que desarrollan en favor de la población desplazada que se asienta en Ocaña, que en su gran mayoría provienen de la zona del Catatumbo. El trabajo que adelantan con esta población se encuentra focalizado en la reparación integral y en la superación de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra. No solo se encargan de la entrega efectiva de dicha reparación, también de la asesoría permanente para la utilización de la misma en la construcción de proyectos de vida estables y seguros.
- La Personería Municipal, como representante del ministerio público en el ente territorial, nos aseguró que la llegada masiva de desplazados provenientes del municipio de Ocaña ha generado un colapso en su atención y en la garantía efectiva de sus derechos. Esta oficina atiende a esta población, quienes reclaman de sus servicios para declarar su condición de desplazados y para la utilización de las acciones constitucionales para exigir la garantía de sus derechos.
- La Oficina del Enlace Municipal de Víctimas, como su nombre lo indica, es la encargada de atender a la población víctima que se encuentra

en el municipio de Ocaña y de velar por el cumplimiento de las funciones de dicho ente territorial con relación a la atención y garantía de los derechos vulnerados. La representante de dicha oficina manifestó que las víctimas que son atendidas, en su mayoría, provienen del Catatumbo por causa del desplazamiento forzado interno. Estas víctimas reclaman en dicha oficina el cumplimiento por parte de la Alcaldía Municipal en la entrega de las ayudas consagradas en la Ley 1448 del 2011. De igual forma, aseguran que la población desplazada acude con frecuencia para exigir la garantía de su derecho a una vivienda.

Estas autoridades coinciden en que existen falencias en la atención de dichas víctimas, puesto que los recursos económicos y humanos son insuficientes ante la masividad de víctimas del Desplazamiento Forzado Interno que recibe el municipio de Ocaña.

### **Metodología**

La investigación se adelantó con el objetivo de realizar un diagnóstico de los derechos que les son vulnerados a los desplazados internos de la región del Catatumbo, los mecanismos jurídicos utilizados para garantizarlos y la respuesta institucional existente para el apoyo de esta población en la búsqueda de la garantía de sus derechos en dicha región del país. Para identificar lo anterior realizamos una investigación cualitativa, partiendo de la recolección de información a través de encuestas y entrevistas, y así, construir un diagnóstico sobre los componentes mencionados. De esta manera, se realizaron 383 encuestas a víctimas del DFI, obteniendo una muestra de la población desplazada recibida en el municipio de Ocaña desde el 2005 hasta el 2017 (17.033 desplazados), aplicando un margen de error del 5%, y un nivel de confianza del 95%. Dichas encuestas fueron de tipo descriptivo, realizadas vía internet, en las cuales utilizamos preguntas cerradas con el fin de indagar sobre datos puntuales del desplazamiento como el género, año del desplazamiento, municipio del Catatumbo expulsor, derechos vulnerados; además, se realizó una pregunta abierta sobre los mecanismos jurídicos utilizados. Las encuestas fueron aplicadas a estudiantes víctimas del desplazamiento forzado

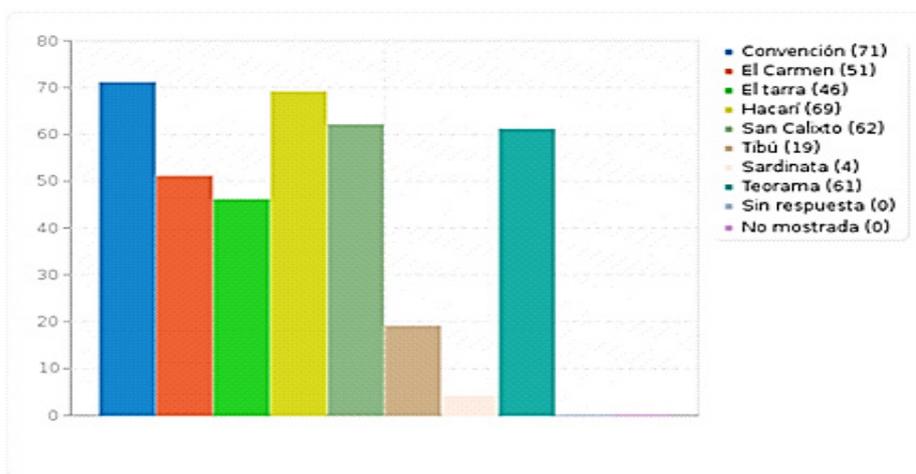
de la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, de acuerdo a la información suministrada por la oficina de admisiones, así como a víctimas del desplazamiento atendidas en la Defensoría del Pueblo Regional Ocaña.

De igual forma, se aplicaron entrevistas a 7 líderes representativos de la población desplazada, quienes nos explicaron el contexto de la problemática que padecen dentro del municipio; del mismo modo, se entrevistaron a 4 autoridades locales encargadas de la atención a los desplazados, Unidad de Víctimas, Defensoría del Pueblo, Enlace

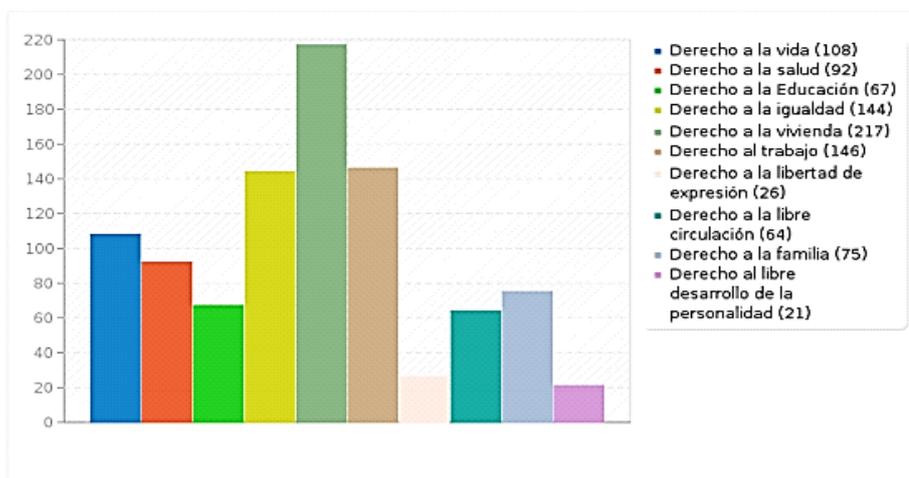
Municipal y Personería Municipal, quienes nos informaron sobre los protocolos de atención que ejecutan en favor de los desplazados que proviene del Catatumbo.

Con la información obtenida de las encuestas construimos gráficas sobre el porcentaje obtenido por cada una de las respuestas brindadas y, de esa manera, realizamos un diagnóstico sobre las mismas. Tal y como puede verse en las siguientes figuras (1-4).

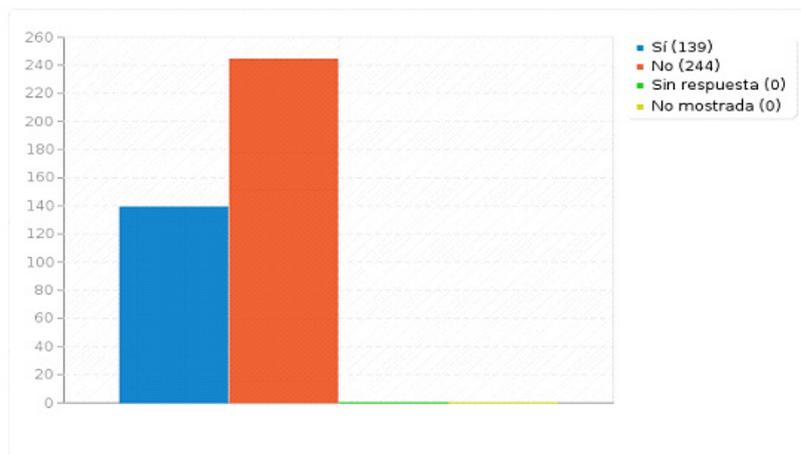
Finalmente, transcribimos las entrevistas realizadas, las cuales se utilizaron para la



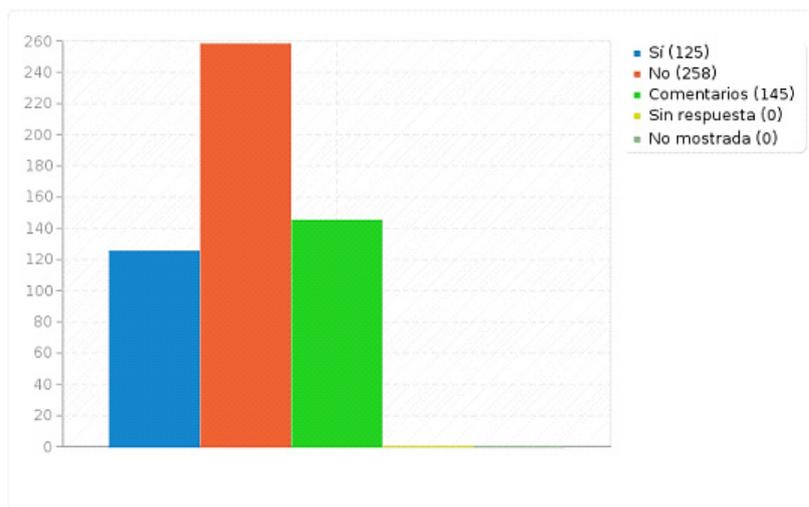
**Figura 1.** ¿De qué municipio del Catatumbo fue expulsado como víctima del desplazamiento forzado?



**Figura 2.** ¿Cuáles derechos le han sido vulnerados con ocasión a su condición de víctima del desplazamiento forzado?



**Figura 3.** ¿Conoce usted los mecanismos jurídicos de protección de sus derechos como desplazado?



**Figura 4.** ¿Ha utilizado algún mecanismo de protección para reclamar sus derechos como desplazado?

construcción de una matriz de información categorizada por derechos reclamados, mecanismos de protección y políticas de atención, como se observa en la Tabla 1 y 2.

### Resultados de la investigación:

De acuerdo con las respuestas brindadas por los encuestados, los resultados obtenidos de la investigación realizada son los siguientes:

- El **58.75%** de los encuestados pertenecen al sexo femenino, lo que demuestra el alto índice de mujeres que se han visto obligadas a dejar sus hogares como consecuencia de una guerra en la cual se han visto inmersas. Las mujeres han

padecido distintos hechos victimizantes como el asesinato de sus esposos, el reclutamiento forzado de sus hijos y hasta actos de violencia sexual, hechos que las ha llevado a desplazarse. Así, las mujeres son víctimas de diferentes delitos que las expone a un estado de fragilidad y de vulnerabilidad ante la sociedad de acogida; sociedad que muchas veces las discrimina y las rechaza dejándolas a merced de las inclemencias propias que genera el desplazamiento. Es por esto que la Corte Constitucional ha querido brindarles una especial protección cuando se encuentran en situación de desplazamiento (Carrascal, 2016). Nos referimos al Auto 092 del 2008, donde la Corte Constitucional hace

**Tabla 1.**

Categorías de análisis de la información. Entrevistas Líderes de Víctimas.

Categoría	Descripción	Subcategorías
Vulneración de derechos	Esta categoría se refiere al desconocimiento de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado interno como consecuencia de dicho flagelo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a la vivienda digna</li> <li>- Derecho a la ayuda inmediata (albergue + alimentación)</li> <li>- Derecho a la salud</li> <li>- Derecho a la educación</li> <li>- Derecho a una atención psicológica.</li> </ul>
Protección de derechos	Esta categoría hace referencia a los mecanismos jurídicos nacionales e internacionales que utilizan para buscar la garantía de los derechos de las personas desplazadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso de reposición y de apelación, contra la Resolución de la Unidad de víctimas que niega el reconocimiento como víctimas del desplazamiento.</li> <li>- Acción de Tutela</li> <li>- Derecho de Petición</li> <li>- Acción de Cumplimiento</li> </ul>
Principales Obstáculos para el reconocimiento de derechos	Esta categoría se refiere a las diversas barreras que deben superar los desplazados para obtener la garantía de sus derechos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de capacitación de los funcionarios encargados de atender a los desplazados.</li> <li>- Falta de divulgación de los mecanismos de protección.</li> <li>- Escaso compromiso institucional en la búsqueda de la verdad.</li> <li>- Falta apoyo psicosocial</li> <li>- Falta de un plan de contingencia adecuado a las necesidades de las víctimas.</li> <li>- Ausencia de proyectos de emprendimiento para que los desplazados generen sus propios ingresos y, de esa manera, se les garantice el derecho al trabajo.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los instrumentos aplicados.

un análisis de la vulneración de derechos que se presenta cuando una mujer es desplazada, y además alerta sobre la necesidad que existe de protegerlas de una manera diferencial. La Corte requiere a las autoridades encargadas de atender a las mujeres desplazadas para que lo hagan a la inmediatez. En dicho Auto manifiesta: “Abstenerse de actuar resueltamente en este sentido conllevaría un desconocimiento del impacto diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y contribuiría a su turno a reforzar la afectación desproporcionada que este fenómeno surte sobre sus derechos fundamentales” Corte Constitucional (Auto 092, 2008). De esta manera, a las mujeres desplazadas se les debe atender de una manera prioritaria porque no son solo víctimas del desplazamiento, sino que como ya mencionamos, han sido víctimas de otros delitos que las colocan en una situación de vulnerabilidad extrema que demanda una reacción inmediata y eficaz en la protección de sus derechos.

- El **29.77%** de los encuestado fueron desplazados de la región del Catatumbo en el año 2005. Las razones de ese alto porcentaje se deben a las operaciones militares del Bloque Catatumbo de las autodefensas que operaron en dicha zona hasta el año 2004, año en el que se desmovilizaron con ocasión a la expedición de la Ley de Justicia y Paz. Dicho bloque fue creado por Vicente y Carlos Castaño con el fin de combatir la insurgencia guerrillera que operaba en el departamento de Norte de Santander, eligiendo como comandante a Salvatore Mancuso. Este bloque tenía tres frentes: la Gabarra, el frente Tibú y frente fronterizo. Cada frente contaba con 200 integrantes, quienes cometieron diferentes delitos como masacres, narcotráfico, desplazamientos forzados, homicidios selectivos, despojo de ganado y bienes. La arremetida paramilitar en la zona tuvo un gran impacto en la población catatumbesa, ya que por años han sido estigmatizados como pertenecientes o simpatizantes de grupos guerrilleros. Las diferentes incur-

**Tabla 2.**

*Categorías de análisis de la información. Entrevistas Autoridades Locales*

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Subcategorías</b>
Derechos Reclamados	Esta categoría se refiere a los derechos que reclaman las víctimas del desplazamiento cuando acuden a las oficinas encargadas de atenderlos.	- Derecho a la alimentación - Derecho a la vivienda - Derecho a la educación - Derecho a la seguridad (protección a líderes)
Mecanismos de Protección	Esta categoría hace referencia a los instrumentos jurídicos utilizados por los funcionarios encargados de propender por la garantía de los derechos de los desplazados.	- Derecho de petición - Acción de tutela - Requerimientos interinstitucionales - Recursos de reposición y de apelación (ante la Unidad de Víctimas)
Políticas de Atención	Esta categoría se refiere a la respuesta institucional ofrecida para contrarrestar los efectos que genera el desplazamiento forzado interno en sus víctimas.	- Asesorías especializadas sobre sus derechos - Proyección de Recursos - Proyección de Acciones constitucionales - Acompañamiento institucional en situaciones de emergencia humanitaria - Apoyo Económico - Apoyo psicológico
Obstáculos en la implementación de las políticas de atención	Esta categoría hace referencia a las complicaciones que se les presentan a las autoridades locales a la hora de atender las necesidades de las víctimas del desplazamiento forzado.	- Falta de recursos económicos - Falta de recursos humanos - Falencias de la Ley 1448 del 2011 (requiere de modificaciones) - Falta de priorización de recursos, atendiendo las categorías de los municipios receptores de población desplazada. - Falta de capacitación a la población desplazada.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los instrumentos aplicados.

siones de dicho bloque, a través de asesinatos, secuestros, violencia sexual, reclutamiento de menores, y enfrentamientos con los grupos guerrilleros, incrementó la violencia en la región, lo que llevó a miles de campesinos a desplazarse durante dicho año. Además de lo anterior, una vez desmovilizado dicho bloque, los grupos guerrilleros que operan en la zona como el ELN, las FARC y el EPL, comenzaron una guerra por el control territorial que dejaron los paramilitares, exponiendo a la población civil a las inclemencias de una guerra ajena a sus intereses que pretendía controlar las actividades delictivas que les permitía dicha región por su estratégica ubicación y por el clima tropical que favorece el cultivo de coca. Durante esa época, la población campesina se vio obligada a dejar sus hogares huyendo de dicho conflicto, buscando tranquilidad y bienestar para sus familias. Cabe mencionar que el año 2018 ha sido un periodo de violencia generalizada en la región del Catatumbo que ha generado miles de desplazamientos como en aquella época del 2005.

- El **18.54%** de los encuestados se desplazaron de la zona urbana y rural del municipio de Convención hacia el municipio de Ocaña, convirtiéndose en el principal expulsor de población entre los años 2005 y 2017. La parte rural de dicho municipio se compone de 13 corregimientos y 80 veredas, cuya ubicación inmersa en las zonas montañosas del Catatumbo, hace que sean apetecidas por los grupos armados ilegales para adelantar sus operaciones delictivas. Esto genera una lucha armada entre ellos, que no aplica el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario, al contrario, las personas más afectadas son la población civil campesina. Dentro de esto debemos mencionar que el posicionamiento paramilitar entre 1999 y 2003 generó miles de desplazamientos en el municipio de Convención. En el mismo sentido, en el informe presentado por el Centro de Memoria Histórica sobre el Catatumbo, los investigadores aseguraron lo siguiente:

Luego de su arremetida, los paras permanecieron en Convención alrededor de tres años y medio. Después de su derrota militar en Honduras, controlaron la cabecera municipal de Convención, por ser un punto estratégico (...) En la cabecera municipal los paramilitares vestían de civil, pero armados, vivían en casas de las que habían expulsado a sus residentes y establecieron control absoluto de la población. (CNMH, 2018, p.399)

- Hoy en día, los desplazamientos forzados siguen presentándose en dicho municipio como resultado de la guerra entre guerrillas (ELN y EPL) que se ha agudizado a lo largo de este 2018, disputándose el control territorial como objetivo clave para mantener el negocio del narcotráfico.
- El **56.66%** de los encuestados eligió el derecho a la vivienda como el derecho que más se vulnera a la población desplazada. La población víctima del Catatumbo considera como esencial la garantía de su derecho a una vivienda digna; esto como pilar fundamental para iniciar la reconstrucción de sus proyectos de vida interrumpidos. Lo anterior, teniendo en cuenta que el retorno como solución a su situación de desplazamiento no es una opción viable ante la ola de violencia que se vive en la zona y que se ha mantenido a lo largo del 2018 y 2019 como consecuencia del conflicto entre los grupos al margen de la ley por la disputa del territorio Catatumbero.

Dicho derecho se encuentra consagrado en nuestra Constitución dentro de los derechos de segunda generación, denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna.” (Const., 1991, art. 51). El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. No obstante, si bien existe este mandato constitucional, cuando la población se ve obligada a abandonar su lugar de residencia se configura una vulneración latente de dicho derecho constitucional. De esa manera, lo interpretó el legislador cuando expidió la Ley 1448 del 2011, en la cual se consagra dentro de los derechos de la población desplazada, el derecho a una reparación integral. Dicho derecho supone la

posibilidad de obtener medidas de reparación como la restitución de sus tierras cuando las condiciones de seguridad así lo permitan. Es decir, la Ley pretende garantizar a los desplazados su derecho a la vivienda a través del retorno a sus hogares, o de lo contrario reubicarlos en viviendas que se encuentren en condiciones dignas. De esta manera, el Estado ha pretendido garantizar dicho derecho que alegan las víctimas del desplazamiento a través de programas de vivienda tanto a nivel municipal como nacional que permita a los desplazados gozar de su propia vivienda. A nivel local, las víctimas del desplazamiento alegan más claridad en la selección de los beneficiarios de dichos programas, ya que han limitado el acceso a los mismos por parte del ente territorial. Sin embargo, cabe anotar que el municipio de Ocaña maneja una cobertura limitada en cuanto a los programas de vivienda de interés social, lo que dificulta el acceso a los mismos, tanto a las personas que se encuentran en estado de pobreza extrema como a las personas que llegan en condición de desplazamiento.

- De ese **32,64%** que contestó de manera afirmativa haber utilizado un mecanismo de protección, 100 personas manifestaron cuál fue el utilizado:

Mecanismo	Cantidad de Encuestados
1. Derecho de Petición	47
2. Acción de Tutela	44
3. Denuncia Penal	2
4. Derecho de petición + Acción de Tutela	5
5. Denuncia Penal + Acción de Tutela	1
6. Derecho de petición + Acción de Tutela + Denuncia Penal	1

De esta manera, vemos cómo los mecanismos constitucionales de protección de derechos (derecho de petición art. 23 y la acción de tutela art. 86), son los más utilizados por la población desplazada para reclamar sus derechos. Esto debido a la informalidad y a la inmediatez en su resolución que les permite obtener una pronta respuesta a su reclamación.



## Conclusiones

### ***Precaria garantía de sus derechos ante la continuidad de desplazamientos***

Cuando el Estado colombiano firmó los acuerdos de paz con uno de los grupos guerrilleros actores del conflicto armado interno se generó una expectativa de tranquilidad y de paz, que poco a poco fue siendo desvirtuada en la región del Catatumbo, quienes aún no conocen los efectos de la tan anhelada Paz. Esta zona ha sido presa de un conflicto donde operan todos los actores armados: ELN, EPL, AUTODEFENSAS, las llamadas disidencias de las FARC y la Fuerza Pública. Los constantes enfrentamientos entre estos ha provocado el desplazamiento masivo de miles de Catatumbos hacia el municipio de Ocaña en búsqueda de una atención estatal efectiva que les permita volver a gozar de sus derechos fundamentales.

A lo largo del 2018, los grupos guerrilleros del EPL y del ELN han mantenido una guerra por el control territorial de esta región ante los privilegios climáticos que ofrece para la producción de la coca y su ubicación estratégica que les permite su comercialización. Este fenómeno social parece no tener fin en esta zona del país, controlada por estos grupos guerrilleros. Mientras la población desplazada crece y se acordona en el municipio de Ocaña, la garantía de sus derechos cada vez se ve más imposible de lograr. Este municipio de acogida mantiene problemas sociales serios, como altos índices de pobreza, limitaciones en la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, precaria atención en el sistema de salud, desempleo y la proliferación de sustancias psicoactivas en sus instituciones educativas. Esto supone que las necesidades básicas de los Ocañeros aún se encuentran insatisfechas en un gran número de su población. Lo que impide una respuesta local efectiva para aquellos otros que llegan reclamando lo mismo, con un componente adicional de ser víctimas de los conflictos como desplazados, acreedores de una atención con enfoque diferencial (Art. 13 de la Ley 1448 del 2011).

En el desarrollo de la investigación evidenciamos que la población desplazada reclama del Municipio de Ocaña una garantía efectiva de su derecho a una vivienda digna. Derecho que aún sigue siendo desconocido a miles de habitantes de este municipio, quienes lo reclaman de igual forma,

pero su condición de “no desplazado” les impide estar priorizados en los programas de vivienda que ofrece su municipio. Esta problemática impide una garantía efectiva de los derechos vulnerados con ocasión al desplazamiento, puesto que llegan a un lugar donde sus habitantes se encuentran a la espera de lo mismo.

### ***Desconocimiento de sus derechos y de los mecanismos para protegerlos***

La población desplazada encuestada evidenció que el Estado no ha realizado la labor de promoción y divulgación de sus derechos, como tampoco de la forma como pueden reclamarlos. Muchos de ellos desconocen las ayudas a las cuales tienen derecho, los derechos constitucionales que les son vulnerados con ocasión al desplazamiento y los mecanismos jurídicos para reclamarlos. No obstante, de acuerdo con las entrevistas realizadas, algunas autoridades desarrollan actividades de capacitación sobre este grupo poblacional, sobre sus derechos, pero resultan escasas ante el aumento de desplazados de la región del Catatumbo que impiden acceder a cada uno de ellos. Debido a ello, es indispensable la labor de sus líderes, quienes realizan una labor replicadora, en la comunidad que representan, de las capacitaciones que reciben por parte de las autoridades e instituciones educativas. Sin embargo, la actualización de las mismas y las difíciles condiciones de inseguridad impide muchas veces que las autoridades intervengan en terreno con una misión educativa sobre sus derechos. Los líderes representan la vocería de una comunidad de desplazados, la esperanza de ser escuchados y la posibilidad de conocer a través de ellos ese mundo jurídico que existe para reclamar la garantía de sus derechos vulnerados.

### ***Limitaciones Institucionales para la Atención.***

La respuesta institucional a la crisis humanitaria que genera el DFI en la zona del Catatumbo parece generosa. Sin embargo, las consecuencias sociales que se producen en el municipio de Ocaña no están contrarrestadas por parte del ente territorial. La llegada masiva de desplazados al municipio ha hecho imposible una respuesta local efectiva en la garantía de sus derechos. La capacidad institucional es limitada ante la proliferación de

necesidades básicas insatisfechas de las víctimas del DFI, quienes esperan que los mandatos legales y constitucionales se cumplan por parte de las autoridades locales. Es decir, las herramientas legales y jurídicas existen para el desarrollo de las funciones estatales en favor de la población desplazada. No obstante, esas políticas públicas encuentran tropiezos en su aplicación cuando las realidades sociales superan las expectativas iniciales al momento de su definición.

El Estado colombiano ha ofrecido un marco legal específico para la atención de las necesidades de la población desplazada, (ley 387 de 1997 y Ley 1448 del 2011). Dichas normas fueron creadas bajo el diseño de políticas públicas de atención como ruta a seguir por parte de las entidades que componen el sistema nacional de atención a las víctimas. Sin embargo, la población desplazada reclama una respuesta inmediata a sus necesidades, que los entes locales no están en la capacidad de atender. Si bien existe un marco jurídico, su aplicación resulta impetuosa ante la masividad que supone el desplazamiento forzado interno en la región del Catatumbo, y que como lo mencionamos continúa generándose sin posibilidad cercana de que se detengan.

### **Desplazamientos Permanentes**

La situación de violencia en la región del Catatumbo aún se mantiene. Los desplazamientos forzados de dicha zona expulsora han aumentado a lo largo del 2018 como consecuencia de los enfrentamientos entre los grupos guerrilleros ELN y EPL. Las consecuencias sociales que ello genera para el municipio de Ocaña han aumentado el índice de pobreza extrema, ante la escasa respuesta institucional frente a los derechos que reclaman. Esto, a pesar de la existencia de un marco legal a favor de dicha población, pero que se encuentra insuficiente cuando las autoridades se enfrentan a la realidad humanitaria que genera el desplazamiento en las víctimas del Catatumbo. Además de lo anterior, las autoridades entrevistadas coincidieron en la necesidad de aumentar los recursos económicos y humanos para garantizar los derechos de la población desplazada. Para ello, es necesario que la asignación de recursos se realice teniendo en cuenta la categorización de los municipios y las dinámicas de estos, ya que las autoridades locales de aquellos municipios que se reconocen como principales

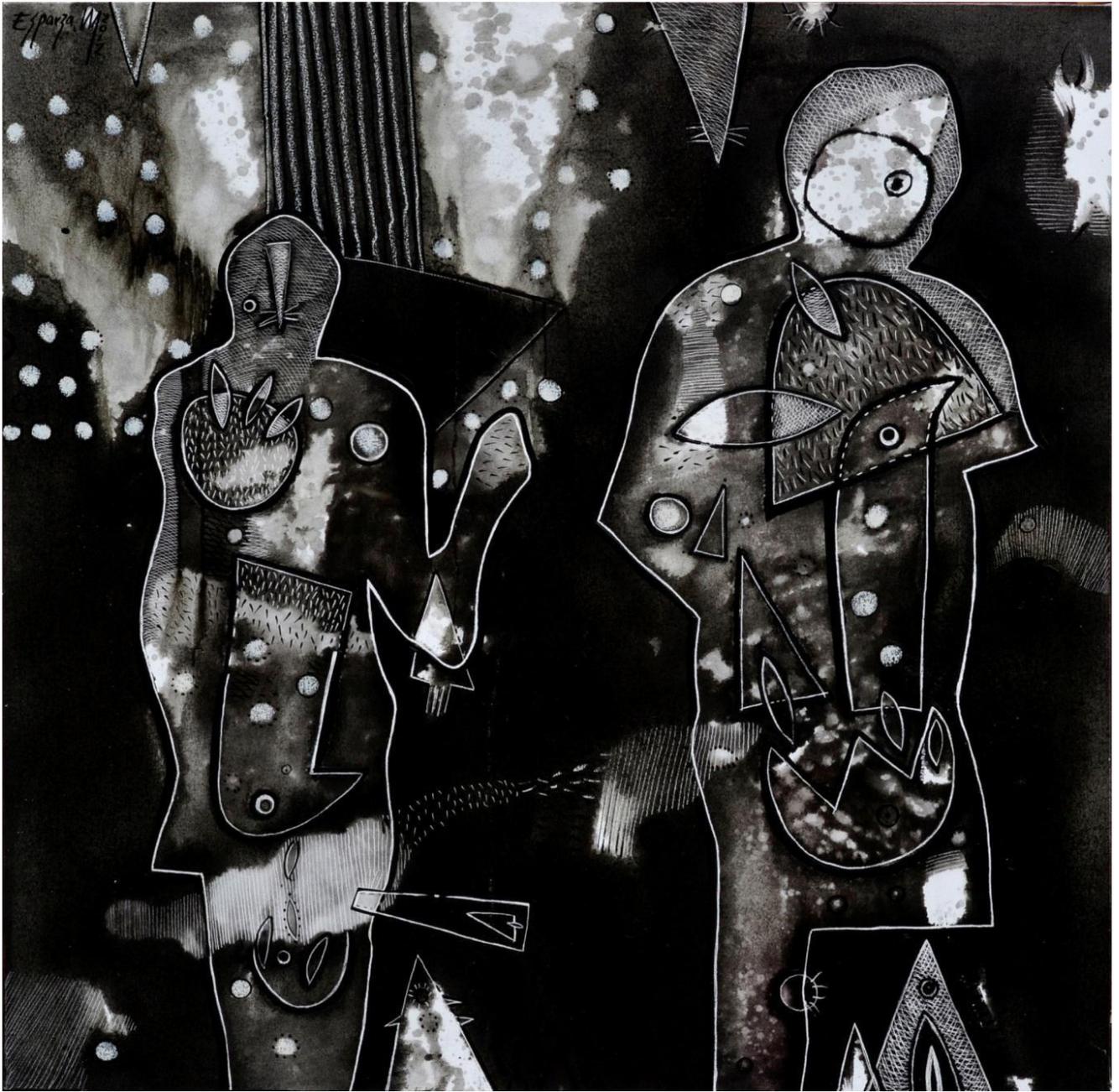
receptores de víctimas del desplazamiento forzado, como Ocaña, no cuentan con los recursos suficientes para atender las necesidades de estas. De allí nace la inconformidad de las víctimas encuestadas, quienes pretenden la garantía de sus derechos constitucionales, especialmente su derecho a una vivienda digna, el cual resulta difícil de reconocer, puesto que las autoridades locales se encuentran con límites presupuestales para garantizarlo. La respuesta estatal frente a las necesidades que se desprenden del flagelo del desplazamiento no están diseñadas cuando se presentan estos de manera masiva. Municipios receptores como Ocaña, no tienen la capacidad humana ni presupuestaria para aplicar de manera efectiva las ayudas contempladas en la Ley 1448 del 2011, de las cuales son acreedoras las víctimas del desplazamiento. Finalmente, debemos precisar que cuando se presenta el desplazamiento forzado interno en la región del municipio se produce una vulneración masiva de derechos constitucionales y legales, que las autoridades del municipio de Ocaña, como principal receptor de estas, debe atender y, asimismo, garantizar. Sin embargo, como ya se mencionó, para las víctimas no es suficiente la existencia de un mandato legal que reconozca sus derechos, sino que se deben proporcionar los medios para que el cumplimiento de estos sea efectivo por parte de las autoridades locales.

### **Referencias**

- Abrisketa, J. (2009). La Población Internamente Desplazada en Colombia: claves para interpretar la regulación internacional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar>, 18, 18, p 5.
- Carrascal, A. M. (2016). *El Fenómeno del Desplazamiento Forzado interno desde el Derecho Internacional: El Caso Colombiano*. Madrid, España (Tesis de Doctorado) Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- Carrascal, A. M. (2018) *El Desplazamiento Forzado Interno en la Región del Catatumbo*
- Marco Jurídico Nacional e Internacional de Protección de sus Derechos. (Proyecto de investigación) Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, p11.
- Caso Masacre de Mapiripán (Corte Interamericana de Derechos Humanos 15 de septiembre de 2015).
- Ceballos, M. A. (2013). *El desplazamiento forzado en Colombia y su ardua reparación*. Araucaria. Re-



- vista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 29, P 169-188
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) Una nación desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia, Bogotá, CNMH – UARIV
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Catatumbo: Memorias de Vida y Dignidad, Bogotá, CNMH-UARIV. P 399.
- Cletus, G. (2 ed) (2000). Pueblos indígenas y derechos constitucionales en américa latina: un panorama. México. Editorial Abya-Yala.
- Colombia, C. d. (28 de mayo de 2017). Decreto 893. Bogotá. Obtenido de: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez. (2012). Catatumbo territorio de paz. Bucaramanga.
- Jiménez & Soledad. (2007). Territorio, conflicto y migraciones en el contexto colombiano. Cuadernos Geográficos, 184-194.
- Londoño, L. F. (2007). Derecho Internacional Público. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martin, Rodríguez & Guevara. (2004). (1 ed.) Derecho Internacional de los Derechos Humanos. México. Universidad Iberoamericana.
- ONU. (11 de marzo de 2002). Integration of the human rights of women and the gender perspective, violence against women. Mission to Colombia. Obtenido de Annual reports: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- Oraa & Gómez. (2002). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Remon, F. Q. (2009). Evolución Normativa de la Protección de los Derechos Humanos con el Sistema Interamericano. Revista Electrónica Iberoamericana. Disponible en: <http://www.urjc.es/ceib/>, 3. P 155
- Sacipa, P. (2001). Desplazamiento Forzado y Política de Erradicación de Cultivos Ilícitos. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 39.
- Vidal, R. (2007). (1 ed.) Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo. Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana..



**“DE LA SERIE VISIBLES”**

**Técnica:** Óleo sobre lona

**Medidas:** 100 X 100 cms.

**Año:** 2012

# El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos

## *The Revised National Front: the institutional change in Colombia and its unplanned effects*

**Javier Duque Daza** 

Universidad del Valle

[javier.duque@correounivalle.edu.co](mailto:javier.duque@correounivalle.edu.co)

### **Resumen**

*Este artículo analiza el Frente Nacional en Colombia (1958-1974). El texto describe cómo se diseñó e implementó el régimen de coalición como una forma de transición de una dictadura a la democracia a través de un pacto de élites. Asimismo, indaga sobre los efectos no previstos de este diseño institucional: la fragmentación y descohesión de los partidos políticos Liberal y Conservador; el surgimiento de una fuerte oposición política y la alta circulación de la clase política en el Congreso; el débil respaldo, la frágil legitimidad del régimen y el bloqueo institucional que se produjo con la reforma de la Constitución.*

**Palabras clave:** Frente Nacional, partidos políticos, legitimidad, cambio institucional.

### **Abstract**

*This article analyzes the National Front in Colombia (1958-1974). The text describes how the coalition regime was designed and implemented as a form of transition from a dictatorship to democracy through an elite pact. Likewise, it investigates the unforeseen effects of this institutional design: the fragmentation and disunionment of the Liberal and Conservative political parties; the emergence of strong political opposition and the high circulation of the political class in Congress; the weak support, the fragile legitimacy of the regime and the institutional blockade that occurred with the reform of the Constitution.*

**Keywords:** Coalitions, political parties, legitimacy, institutional change.

**Artículo:** Recibido el 4 de diciembre de 2018 y aprobado el 23 de julio de 2019.

### **Cómo citar este artículo:**

Duque Daza, J. (2019). El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos. *Reflexión Política* 21(42), pp. 109-128. doi: 10.29375/01240781.3466

### **Introducción**

El Frente Nacional en Colombia (1958-1974) ha sido ampliamente estudiado por historiadores y politólogos. Este artículo no se ocupa de sintetizar ni de reiterar lo dicho en la literatura precedente sobre su origen, características, el tipo de democracia que representó, el sistema de partidos y la oposición política, temas abordados con profundidad en varios trabajos (Kline, 1980; Wilde, 1982; Dix, 1980; Hartlyn, 1993; Silva,

1989; Archila, 1996; Ayala, 1996 y 2006, Dávila, 1997). El propósito es distinto, es analizar los efectos no previstos ni deseados del cambio institucional que se diseñó y sirvió de entramado normativo al régimen de coalición. Es decir, examinar las consecuencias políticas no esperadas durante los 16 años de su vigencia, que se prolongaron después hasta finales de la década de 1980.

El acuerdo inicial entre élites partidistas se proponía darle una salida a la violencia que vivía el país; refrenar las intenciones de continuidad del general Gustavo Rojas Pinilla; impulsar la convivencia entre partidos que se asumían como antagonistas con fuertes rivalidades entre sus cúpulas políticas y al interior de estas; mantener la influencia de la clase política y sus principales dirigentes en la sociedad, ya sin adscripciones sectarias y, en últimas, mantener las posiciones de poder de la dirigencia nacional de los partidos Liberal y Conservador que manejaban al país con un carácter patrimonialista. Pero también hubo resultados no previstos, algunos opuestos a los esperados: (a) se debilitó la organización de los partidos Liberal y Conservador y se incrementaron sus divisiones internas; (b) el régimen de coalición tuvo muy bajos niveles de legitimidad; (c) aun con las limitaciones formales a la competencia y las ventajas a la clase política bipartidista, surgieron importantes organizaciones de oposición, una de ellas se convirtió en partido contendiente exitoso y tuvo una alta circulación en la composición del Congreso; y, (d) se bloqueó el cambio de la Constitución y las propias élites vieron frustrados sus intentos posteriores de cambio.

Para el análisis de estos efectos no previstos, el artículo se divide en dos apartados. El primero reseña el cambio institucional, cómo se concretó, producto de un pacto de élites en la modalidad de la *fuerza suficiente* y cuál fue su contenido. El segundo incluye los cuatro resultados no previstos. Al final se exponen las conclusiones.

El artículo se basa en el análisis de los decretos, actos legislativos y sentencias de la Corte Suprema de Justicia; consultas a prensa de la época; análisis de las estadísticas electorales del periodo 1958-1970 contenidas en las publicaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Political Database of the Americas de la Universidad

de Georgetown, con base en las cuales se calcula el respaldo electoral a los presidentes antes, durante y después del régimen de coalición, y observación del número de listas por partidos y por departamentos en ambas Cámaras y el índice de circulación de los integrantes del Congreso. También se consultaron y analizaron fuentes secundarias, y bibliografía pertinente sobre el periodo.

## **1. Cambio institucional pactado y mediante fuerza suficiente**

Las instituciones políticas (las reglas de juego, las normas que regulan a una sociedad) son el resultado de procesos históricos concretos que tienen lugar en un tiempo y espacio determinados. Estas son el producto de las relaciones de poder entre partidos, élites, clase política, organizaciones sociales, y de sus negociaciones y/o confrontaciones. Para comprender el cambio en las instituciones, hay que considerar que estas tienen implicaciones cuando definen quién o quiénes tendrán más poder y quiénes tendrán menos. Dependiendo de su contenido, se puede mantener el equilibrio existente o modificarlo; se mantienen, modifican, disminuyen, mejoran sus posiciones y los beneficios que se derivan de estas (Nohlen, 1994; Thelen y Steinm, 1992; Monsalve y Sottoli, 1998).

El cambio institucional puede ser el resultado de la interacción entre los actores por aprendizaje y cooperación que derivan en acuerdos consensuados; también puede ser el resultado de presiones de actores externos y/o internos que exigen cambios, incluso a través de acciones violentas o revoluciones, o resultar de acuerdos entre actores posicionados, con altas cotas de poder para imponerlo. Dado un marco institucional determinado, el cambio se da cuando algunos actores con capacidad de presión y decisión, de fuerza suficiente, para utilizar la expresión de Krasner (1984), llegan a la conclusión de que un cambio del marco institucional va a procurarles mayores ventajas personales o colectivas (Rothstein, 1999).

En los procesos de transición de dictaduras, de gobiernos de facto, hacia democracias, y en correspondencia con estas modalidades de cambio institucional, Phillippe Schmitter y Terry Link Karl (1991) diferencian cuatro modalidades de cambio:



1. Por revolución (coercitiva y dominada por las masas), como sucedió con la revolución sandinista en Nicaragua; 2. Por imposición (coercitiva y dominada por las élites), como en Brasil, Ecuador, Paraguay, El Salvador y Guatemala; 3. Por pacto (negociada y dominada por las élites), como en Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia; y 4. Por reforma (negociada y dominada por las masas). No hay ningún caso puro, aunque se sugieren casos ambivalentes entre el 2 y el 3 (donde se combinan simultáneamente la continuidad entre las élites y la movilización de las masas, la amenaza de la violencia y la aceptación de compromisos), contexto en el cual cabrían Argentina y Perú.

Bajo este marco, el caso colombiano ha sido estudiado como un típico ejemplo de transición pactada y dominada por las élites. El tránsito de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) a gobiernos civiles por elección popular se dio por un pacto de élites, una democracia pactada, del cual resultó un régimen de tipo consociacional producto de negociaciones entre líderes de sectores mayoritarios de los partidos Liberal y Conservador. Fue diseñado y acordado por parte de las élites de estos partidos como una salida a una doble situación que amenazaba su condición dominante: la violencia partidista que azotaba al país desde la década del cuarenta y los intentos del dictador Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) de proseguir en el poder mediante la búsqueda de su reelección (Wilde, 1982; Hartlyn; 1993; Dávila, 1997).

Entre los dirigentes partidistas se concretó un acuerdo por la defensa de las posiciones de poder temporalmente cedidas al general Rojas y que ahora esperaban restaurar. Aunque algunos sectores conservadores y liberales habían hecho parte del Gobierno del general Rojas, luego se fueron retirando y este perdió los últimos apoyos políticos con que contaba y nuevamente todas las fracciones bipartidistas y sus cabezas políticas tenían un interés común: restaurar y /o mejorar sus posiciones políticas. Este interés mutuo condujo a una coordinación estratégica de tipo oligárquico. Si bien los partidos Liberal y Conservador estaban divididos, existían rivalidades entre sus principales líderes y en el pasado reciente ambos partidos habían confrontado y se consideraron mutuamente enemigos. Las circunstancias y el interés por recuperar el poder político hicieron

que se aproximaran, cedieran y acordaran cómo restablecer la democracia, para que fuera liderada y gobernada por ellos.

El primer paso fue el encuentro entre integrantes de los círculos del poder centralizado en Bogotá, ambos expresidentes de la república e influyentes líderes en sus partidos: Laureano Gómez (expresidente de la república y líder conservador radical que incentivó la violencia partidista y ejerció su gobierno como una dictadura civil) y Alberto Lleras Camargo (líder liberal, expresidente durante el periodo de un año [1949-1950] en reemplazo de Alfonso López Pumarejo, y quien había sido elegido director de su partido en marzo de 1956). De su encuentro y conversaciones en España resultó el denominado Pacto de Benidorm en julio de 1956, cuyo contenido apuntaba a cuatro aspectos centrales: el retorno a las formas institucionales democráticas perdidas, la búsqueda de fórmulas para superar la violencia, el respeto de las libertades y la acción conjunta de los partidos a través de una sucesión de gobiernos de coalición.<sup>1</sup>

Como lo relata Andrés Dávila (1997), luego de debates internos, de la divulgación del propósito de los partidos de desplazar a Rojas del gobierno y de las acciones de este por mantenerse, se firmaría el segundo acuerdo denominado Pacto de Marzo en 1957, en el que se proponía un programa mínimo contra la reelección de Rojas, se comprometía a crear un gobierno civil en nombre de los dos partidos y se aceptaba la candidatura conservadora apoyada por los dos partidos como fórmula para el retorno de los civiles al poder. Avanzaban en acuerdos mientras el Gobierno se debilitaba y se aislaba, en medio de protestas de estudiantes, la oposición de la iglesia católica (un actor político importante en el país) y la convocatoria de una huelga general por parte de la dirigencia liberal que movilizó a diversos sectores de la economía. Gustavo Rojas Pinilla finalmente renunció el 10 de mayo de 1957, dejando la presidencia en manos de una junta militar.

Rojas dejó el poder por las presiones y porque le dieron una salida fácil hacia el exilio. Tres meses después, en julio del mismo año, se concretó el Pacto de Sitges, con el cual se afinó el acuerdo que instauró una democracia limitada y excluyente a través de una fórmula de reparto del poder entre los dos partidos. Se había concretado una transición pacífica lograda por acuerdos entre líderes y

1 La declaración de Benidorm (Silva Luján, 1989).

fracciones de partidos bajo el mando de sectores oligárquicos acostumbrados a tomar las decisiones y a la conducción política, ajenas a la presencia de bases populares, a las cuales solo apelaban en las elecciones y, en este caso, en la refrendación de los acuerdos a través de un plebiscito.

Se acordó realizar un plebiscito legitimador en octubre de 1957, el cual fue convocado por la Junta Militar provisional a través de un decreto de estado de sitio. Este estableció que en las elecciones entre 1958-1968 para corporaciones públicas (Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales), los escaños en cada circunscripción electoral se adjudicarían por mitad a los partidos Conservador y Liberal. Si se presentaban dos o más listas del mismo partido y los puestos que le correspondieran fueran más de dos, se aplica el sistema del cociente electoral y restos o residuos mayores teniendo en cuenta solo las listas del partido; se elegía, por ende, un número par de escaños. Se estableció, así mismo, una mayoría de dos tercios para las votaciones al interior de las corporaciones públicas y la paridad en el gobierno, con lo cual los ministros serían designados en igual proporción de la representación parlamentaria, así como la designación de funcionarios públicos y empleados que no fueran de carrera administrativa, es decir, de libre nombramiento. También se estableció la paridad en la rama judicial, por ello la Corte Suprema de Justicia estaría integrada por el número de magistrados que determine la ley y los cargos serían distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estuvieran representados en las Cámaras Legislativas, y los miembros del congreso y de las asambleas departamentales no tendrían sueldo permanente, sino asignaciones diarias durante el término de las sesiones (Decreto 0247 de 1957).

De manera complementaria al plebiscito, en 1958 se aprobó que durante los cuatro periodos siguientes se alternarían en la presidencia de la república ambos partidos, correspondiendo el

turno en 1958 al Partido Liberal. Luego se aprobó el Acto legislativo 01 de 1959 que le dio carácter constitucional a la alternancia.<sup>2</sup> Posteriormente, con la reforma constitucional de 1968 se determinó que desde 1972 para asambleas departamentales y concejos municipales y desde 1974 para Cámara de Representantes y Senado, dejaba de regir la paridad en las elecciones, restableciéndose así la competencia electoral (Acto Legislativo 01, diciembre 11 de 1968). El plebiscito fue legitimado por la Corte Suprema de Justicia (Corte Suprema de Justicia, 1957).

## 2. Resultados no previstos del cambio institucional

Con el diseño e implementación del régimen de coalición, las elites políticas del país, integrantes de pequeños círculos de dirigentes considerados *jefes nacionales*, algunos de ellos integrantes de familias políticas poderosas, tenían propósitos claros respecto a sus posiciones de poder, al duopolio partidista, y la oportunidad de restaurar las instituciones democráticas, recuperar el espacio de poder e influencia. No obstante, con frecuencia los cambios también producen efectos no previstos, y en este caso hubo algunos que tendrían una gran incidencia en la dinámica política durante y después del Frente Nacional.

### 2.a. Incremento de la división y debilidad de los partidos políticos

Aunque fue el resultado de un pacto de élites que expresaban el interés predominante de las cúpulas partidistas en diseñar e implementar un gobierno compartido, la dirigencia de los partidos Liberal y Conservador no era monolítica ni estaba unificada y las fracturas internas se acentuaron y se ampliaron durante la vigencia del régimen de coalición como uno de sus resultados no previstos.

Los partidos estaban divididos en dos niveles: en lo nacional se dividían en fracciones y

2 El Acto Legislativo No. 1 de 1959 determinó que "en los tres periodos constitucionales comprendidos entre el siete de agosto de 1962 y el siete de agosto de 1974 el cargo de presidente de la República será desempeñado, alternativamente, por ciudadanos que pertenezcan a los dos partidos tradicionales, el conservador y el liberal; de tal manera que el presidente que se elija para uno cualquiera de dichos periodos pertenezca al partido distinto del de su inmediato antecesor. Por consiguiente, para iniciar la alternación a que se refiere este artículo, el cargo de presidente de la República en el período constitucional comprendido entre el siete de agosto de 1962 y el siete de agosto de 1966 será desempeñado por un ciudadano que pertenezca al partido conservador. La elección de Presidente de la República que se hiciere contraviniendo a lo dispuesto en este artículo, será nula".



a nivel departamental en facciones.<sup>3</sup> Las facciones estaban articuladas en torno a *jefes nacionales* que tenían importantes trayectorias, prestigio y reconocimiento social y político, aglutinaban apoyos de la dirigencia política departamental y municipal, se rodeaban de ciertas personalidades e intelectuales reconocidos. Por su pertenencia a un pequeño círculo de poder con asiento en Bogotá, su concepción patrimonialista del Estado al cual se consideraban con derecho de dirigir y por el respaldo electoral y económico con que contaban, esperaban su turno para acceder a la presidencia, considerada como una meta casi que predeterminedada. Cada fracción se identificaba con el nombre del respectivo *jefe nacional* y sus seguidores eran identificados o autoidentificados con una doble etiqueta: la del partido y la del respectivo jefe.

El Partido Liberal estaba dividido en dos grandes facciones.<sup>4</sup> Por una parte, el *llerismo*, liderado por Carlos Lleras Restrepo (1908-1990), quien accedió al círculo del poder político nacional a través de sus vínculos con la familia del expresidente Eduardo Santos, de cuyo diario, *El Tiempo*, fue director en 1941-1942. Exdiputado, exrepresentante a la Cámara (1932-1934 y 1935-1937), ministro de Hacienda (1938-1941, en gobierno de Eduardo Santos y en 1942, gobierno de Alfonso López Pumarejo), fue senador antes y durante el Frente Nacional, director de su partido en varias ocasiones y presidente de la república entre 1966-1970. Por otra parte, el *turbayismo*, encabezado por Julio César Turbay Ayala (1916-2005), quien empezó su carrera como concejal y alcalde municipal en la década de 1930 en Cundinamarca, ingresó al Congreso en 1943 y tuvo una larga carrera de congresista. En el Frente Nacional fue ministro de Relaciones Exteriores (1958-1961) y senador desde 1962 (cuatro periodos antes de ser presidente en 1978). Ambas hacían parte del *sector oficialista* del partido que apoyaba el régimen de coalición. Había otra fracción, en este caso disidente, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), creado y dirigido por Alfonso López Michelsen (1913-2007), hijo de Alfonso López Pumarejo, dos veces presidente de

la república (1934-1938 y 1942-1945). Aunque en 1938 había sido concejal de un municipio del departamento de Cundinamarca, solo se vinculó a la política activa dos décadas después. A finales de la década del cincuenta, creó la disidencia del MRL en protesta contra la alternancia en la presidencia y la exclusión política de las minorías que estableció el régimen de coalición. Por esta agrupación fue elegido representante a la Cámara (1960-1962) y senador (1962-1966). Después de un periodo más radical fue moderando sus posiciones y a finales de la década del sesenta, ya mejor posicionado en la política, se reincorporó al Partido Liberal (1967) y fue designado Gobernador del departamento del Cesar y luego ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. Como los otros dos *jefes nacionales*, también llegaría a la Presidencia (1974).

En el Partido Conservador había dos grandes facciones. El *laureanismo*, encabezado por el expresidente Laureano Gómez Castro (1889-1965), exdiputado a la Asamblea de Cundinamarca y a la vez representante a la Cámara (1911-1913), reelegido en la Cámara (1912-1916), luego fue senador (1916-1922), después fue embajador en Argentina y ministro de Obras Públicas. Desde 1932 lideró una oposición radical al liberalismo desde su curul en el Senado y usando el diario *El Siglo*, fundado por él en 1936 y en 1949 elegido Presidente (1951-1953) en las elecciones en que el liberalismo se abstuvo de participar argumentando que sus líderes y militantes eran objeto de persecución. Su gobierno fue calificado como una dictadura civil. Laureano Gómez se enfermó y fue reemplazado temporalmente por Rafael Urdaneta Arbeláez. En 1953 su mandato se suspendió por el golpe dado por Gustavo Rojas Pinilla (Henderson, 1985). Desde finales de los sesenta esta fracción se reconfigura como *alvarismo*, encabezada por Álvaro Gómez Hurtado (1919-1995), hijo del expresidente, condición de la cual se benefició, fue elegido representante a la Cámara (1948-1949) y senador cuando su padre era presidente (1950-1953) y después desde 1958-1974. Este último

3 Con base en la distinción señalada por Sartori (1992), utilizamos el concepto de fracción para referirnos a las divisiones nacionales existentes en los dos partidos. Estas tienen un cierto nivel de organización, estabilidad e identidad en torno a un líder nacional. Por su parte, las facciones tienen un carácter subnacional, presentan una estructura organizativa débil, pueden ser más coyunturales y su importancia para el partido es del nivel departamental, se articulan en torno a líderes departamentales generalmente vinculados al Congreso de la República. Esta distinción ha sido igualmente planteada para el caso colombiano por Eduardo Pizarro (2000).

4 Los datos básicos de las trayectorias son tomados de Banco de la República (sf) y de Duque (2012).

año aspiró a la presidencia de la república. Por otra parte, estaba el *ospinismo*, encabezado por el expresidente Mariano Ospina Pérez (1891-1976), quien era sobrino del expresidente de la república Pedro Nel Ospina y nieto del también expresidente Mariano Ospina Rodríguez, considerado uno de los fundadores doctrinarios del Partido Conservador. Fue elegido en 1915 al Concejo municipal de Medellín, luego a la Asamblea departamental de Antioquia (1917-1919 y 1921-1923) y al Senado de la República (1922-1926). En 1946 fue elegido presidente de la república. Su fracción respaldó el ascenso de Rojas Pinilla a la presidencia en 1963 e hizo parte de ese gobierno, lo cual lo distanció aún más de Laureano Gómez, con quien tenía diferencias en doctrinas y disputas personales. En la misma lógica del dominio familiar en la política, su esposa Berta Hernández de Ospina fue elegida senadora (1970-1974 y 1974-1978).

En las dos primeras elecciones del Frente Nacional también tuvo vigencia el *alzatismo*, aunque con menor alcance nacional, en torno al senador Gilberto Alzate Avendaño (1910-1960), también opositor al Frente Nacional. Y a finales de la década de 1960 Belisario Betancur, procedente del *laureanismo*, también lideró un sector del conservatismo como vehículo para su aspiración presidencial. Había sido diputado departamental por Cundinamarca y representante a la Cámara (1950-1952), entre 1953 y 1957 fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente convocada por Rojas Pinilla y respaldó el Frente Nacional, durante el cual fue ministro de Trabajo y Seguridad Social (1963), senador y embajador ante España. En las elecciones de 1970 cambió su posición y criticó el régimen de coalición. También llegaría después a la presidencia (1982-1986).

Los dos partidos se movían al ritmo de los acuerdos y desacuerdos, enfrentamientos y pactos entre sus líderes nacionales. Aunque el régimen de coalición fue el producto de un pacto de élites, también produjo enfrentamientos, disidencias y competencias interpartidistas. Como efecto no previsto del

régimen de coalición, la división en los partidos produjo mayor descohesión, descoordinación y debilidad organizativa, al punto que tenían más cohesión, estructura y disciplina las fracciones que los partidos mismos. Las divisiones no siempre se lograban matizar en momentos críticos y varios eventos nacionales durante este periodo reflejaron esta paradoja de un régimen de coalición producto de un pacto de élites con eventos significativos que mostraban las contradicciones y las disputas inter-élites. En el liberalismo el surgimiento del MRL y la candidatura de Alfonso López Michelsen en 1962 y la crisis generada por la propuesta de reforma constitucional planteada por el presidente Carlos Lleras Restrepo en 1968, generaron fuertes disputas internas. Este último año, la renuencia de los congresistas a apoyar la reforma constitucional propuesta por el presidente hizo que este amenazara con renunciar. En el conservatismo hubo una gran disputa entre *laureanismo* y *ospinismo* por la selección del primer candidato presidencial del Frente Nacional en 1958 que según lo acordado sería un conservador, y terminó recayendo en el liberal Alberto Lleras Camargo. El punto de mayor confrontación se dio con motivo de las elecciones de 1970 que dispersó el electorado en tres candidaturas, lo cual facilitó el ascenso del general Rojas que estuvo a punto de ganar las elecciones, cuestionadas por un presunto fraude.<sup>5</sup>

En el nivel subnacional (en los departamentos) en cabeza de los congresistas y, en algunos casos, de excongresistas, exgobernadores y diputados, los dos partidos se dividían en facciones, micro-organizaciones que funcionaban como maquinarias políticas de clientelas.<sup>6</sup> Estaban organizadas en torno a un liderazgo personalista (el patrón político). Los mayores de estos patrones eran verdaderos *caciques políticos* que agregaban apoyos electorales en la lógica del manejo de incentivos selectivos con base en recursos estatales; sus redes incluían subjefes políticos, intermediarios y clientes, con un sustrato de lealtades alimentadas por el mantenimiento de intercambios y favores y sostenidos simbólicamente por la identificación

5 Por cuestiones de espacio no se pueden desarrollar estos eventos, sobre ellos hay diversos estudios como Pécaut (1987), Hartlyn (1993), Ayala (2006) y Acuña (2015).

6 Corresponden a las características señaladas por Beller y Belloni (1989) para los grupos de clientela basados en un liderazgo personalista, con una jerarquía de sublíderes. Su existencia y continuidad depende de la clientela que logre mantener. Actúan como pequeñas maquinarias políticas y su funcionamiento depende de la voluntad del líder, la comunicación y vínculos de éste con los subjefes y con los seguidores, sustentados fundamentalmente en relaciones de intercambio. La mayoría de las veces el nombre del grupo está determinado por el del líder y suelen ser de intermedia duración, es decir, tienden a mantenerse en el escenario por más de una campaña electoral y en ocasiones permanecen aun cuando el líder se ha retirado de la política activa.



partidista. Los jefes políticos departamentales tenían una alta autonomía respecto al partido, ellos se autopostulaban y postulaban a otros a los cargos con sus propias listas, gestionaban y manejaban sus recursos en las campañas electorales y definían las alianzas electorales y las coaliciones de gobierno en los niveles municipal y departamental. En este nivel se expresaba de forma más contundente la baja capacidad organizativa y la débil autoridad de la dirigencia nacional de los dos partidos. En cada departamento había varias sedes políticas (los directorios) que competían entre sí y eran la expresión del fraccionamiento: los partidos fueron sustituidos por las facciones.

Esta división partidista se puede cuantificar a partir del número de listas en cada elección. La tabla 1 contiene el promedio de listas por departamento para Cámara y Senado, allí se observa que desde 1958 fue creciendo de forma sostenida, más en la Cámara que en Senado, en donde imperaban los caciques y había más concentración de electores, de poder político y menor oportunidad para nuevos competidores. Para las últimas elecciones del Frente

Nacional se habían multiplicado el número de listas y de facciones.

El faccionalismo departamental era incentivado por las reglas electorales. Se permitían listas múltiples en cada partido compitiendo por las mismas curules, con lo cual se generó un espacio de libre mercado electoral, aunque los ya instalados contaban con ventajas. También fue un incentivo para la competencia el aumento del número de congresistas, que pasó de 228 en 1958 a 311 en 1970-1974, debido al crecimiento demográfico (criterio para asignar el número de congresistas en los departamentos) y al surgimiento de nuevos departamentos. Asimismo, desde la reforma de 1968 los congresistas empezaron a recibir remuneración salarial en reemplazo del sistema del pago anual por sesiones, se amplió el periodo para representantes de dos a cuatro años a partir de 1970 y en ambas cámaras había reelección sin límites de periodos. Como ambos partidos tenían garantizados cada uno la mitad de los escaños, independientemente de los resultados, la competencia electoral se desplazó hacia el interior de los partidos y se pasó de las disputas

**Tabla 1**

*Promedio del número de listas por departamento en elecciones de Senado y Cámara de Representantes (1958-1970)*

Años	Senado		Cámara de representantes	
	Partido Liberal	Partido Conservador	Partido Liberal	Partido Conservador
1958	1,12	2,87	1,50	3,11
1960	---	---	3,80	2,90
1962	2,23	2,29	3,42	2,63
1964	---	---	3,78	3,26
1966	2,31	3,10	3,75	3,80
1968	---	---	3,39	3,73
1970	4,90	4,90	7,10	5,80

El número de circunscripciones o distritos electorales varía de un año a otro, de acuerdo con la creación de nuevos departamentos: 1958: 16 para Senado y 18 para Cámara; 1960: 18 para Cámara; 1962: 17 para Senado y 19 para Cámara; 1964: 19 para Cámara; 1966: 19 para Senado y 20 para Cámara; 1968: 23 para Cámara; 1970: 22 para Senado y 26 para Cámara.

**Fuente:** Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales años respectivos.

interpartidistas a la competencia intrapartidista, lo cual derivó en mayor descohesión de los partidos.<sup>7</sup>

Otro factor que contribuía al faccionalismo era la dinámica interna del clientelismo. En la estructura piramidal del clientelismo canónico de este periodo había jefes políticos regionales, que frente al poder central eran clientes (de Lleras, de Turbay, de López, o Gómez, u Ospina) y en lo regional eran patrones con sus propias facciones; estos tenían subalternos que controlaban sub-regiones a través de gente de confianza y dependiendo de su peso electoral y de los aportes a la facción obtenían una posición en las listas al Senado y a la Cámara de Representantes, o si tenían menor importancia, en las listas a concejos y asambleas que controlaban los caciques. No obstante, el control de los *caciques* no era absoluto, no siempre se lograba negociar la conformación de las listas y se producían enfrentamientos, ya fuera por aspiraciones de subalternos o por disputas y rivalidades con el patrón y entre sus subalternos. En muchos casos las disputas internas daban origen a nuevos grupos con sus propias listas, si el político se sentía con la capacidad para separarse del patrón. En esta lógica general, un jefe regional era la suma de clientelas menores y así se mantenían los electorados cautivos que permitían la reelección en el Congreso y el mantenimiento de la red de los caciques, pero con una creciente tensión y una tendencia hacia la fragmentación (Díaz, 1986; Hartlyn, 1989, Duque, 2012).

Producto de ambos niveles de división, de la autonomía de los congresistas y del fortalecimiento del clientelismo, la organización interna de los partidos se fue debilitando y su dirección nacional perdió la capacidad para direccionar lo más básico que era el proceso electoral y el reclutamiento de nuevos liderazgos. Anteriormente eran los jefes nacionales quienes en las elecciones elaboraban las listas en cada departamento (lo que se denominaba el “uso del bolígrafo”), pero la inconformidad de muchos caciques y políticos que tenían sus propias redes de electores y eran poderosos en sus regiones forzó a la dirigencia nacional a permitir que se presentaran todos los candidatos que se sintieran capaces de alcanzar ellos mismos sus curules y los partidos solo avalaban oficialmente estas postulaciones, sin más requisitos que su solicitud formal.

Por esta dinámica de fragmentación creciente, con frecuencia los partidos en el Frente Nacional (y su prolongación hasta la década de 1980) fueron descritos como confederaciones de facciones, de grupos instalados cada uno por su cuenta y que se reunían eventualmente, en especial para elegir candidatos a la presidencia pertenecientes a un pequeño círculo de *jefes nacionales*. Era también más difícil que los congresistas acataran las decisiones de la dirección nacional y con frecuencia respaldaban candidaturas disidentes y los *caciques políticos* departamentales terminaron por tener gran peso en el Congreso, en las convenciones de los partidos, en la distribución burocrática y en la movilización de los electores. En las décadas siguientes fueron los grandes protagonistas de la política en el país.

## 2.b. Alta circulación de la clase política

Durante el periodo del Frente Nacional en Colombia se presenta una situación paradójica: un régimen fundado sobre la base de un pacto de élites, con características excluyentes de fuerzas políticas diferentes a los partidos Liberal y Conservador, presentó una alta circulación en la composición del Congreso, en promedio del 66,4% en el Senado y del 65,6% en la Cámara de Representantes.<sup>8</sup> En conjunto, teniendo en cuenta aquellas personas que pasaron de la Cámara al Senado, el promedio es un poco inferior (58,9%), pero sigue siendo alto el grado de circulación (figura 1).



**Figura 1.** Niveles de renovación de los integrantes de la Cámara y el Senado en el Frente Nacional. Fuente: Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales años respectivos.

7 Aunque sin la medición sistemática, esto había sido advertido desde la década de 1960 (Payne, 1968) y en estudios posteriores (Kline, 1980; Hartlyn, 1993; Hoskin y Pachón, 2012).

8 Este apartado retoma algunos planteamientos de Duque (2005).



La paradoja se hace más evidente si tenemos en cuenta la existencia de una serie de recursos a los cuales tenían acceso los congresistas elegidos e instalados, con los cuales distribuían incentivos a los electores y tenían una alta probabilidad de ser reelegidos.

Los congresistas contaban con dos fuentes de recursos vitales en el manejo de vínculos de clientela con el electorado: la burocracia estatal y los auxilios parlamentarios. Durante el Frente Nacional, la paridad burocrática en todos los niveles de la administración pública condujo a que la lógica del botín que se aplicaba durante los periodos de hegemonías partidistas sobre los recursos del Estado, con la consecuente exclusión del partido perdedor del acceso al gobierno, fuera reemplazada por el reparto paritario de la burocracia entre liberales y conservadores, esto significaba la asignación de cuotas según el peso electoral y la importancia de los congresistas, pero a todos les tocaba una parte. El manejo del empleo estatal se constituyó en un incentivo importante para los electores y un recurso central de las relaciones de patronazgo y en el proceso de crecimiento y mayores funciones del Estado. Se incrementó rápidamente desde la década del cuarenta, pasando de 87.010 empleados públicos en 1943 a 262.420 en 1966 y a 339.837 en 1970 (Dirección Nacional de Estadística, 1944; Hartlyn, 1993). Al empleo público se le sumaban los recursos estatales conocidos como auxilios parlamentarios. Estos constituían una partida del presupuesto nacional destinada a inversiones regionales y que manejaban de manera discrecional los congresistas para asignarlos a obras o apoyos a la población en los departamentos. El monto global de auxilios era acordado en la ley del presupuesto cada año en las plenarias de la Cámara y el Senado. El monto total se dividía por el número de departamentos y, dentro de cada uno de estos, por el número de congresistas. Cada congresista pasaba una lista de obras, organizaciones y fundaciones, a las cuales serían asignados los recursos. El número de los

auxilios dependía de la voluntad del congresista, si prefería una mayor división en instituciones y obras o dirigirlos a proyectos mayores. Era frecuente que se concedieran a fundaciones creadas por los mismos congresistas, y los recursos terminaban en el patrimonio de estos o servían para financiar sus campañas. Era una apropiación privada de recursos públicos que favorecía a los congresistas en ejercicio y que inclinaba la balanza a su favor en las elecciones.<sup>9</sup>

El entramado institucional que mantuvo el régimen de coalición no solo facilitaba el control de la burocracia y proporcionaba recursos para el manejo de influencia e intermediación de los congresistas, también favorecía su permanencia en las curules: no existían límites para la reelección. Los congresistas podían acumular mandatos y como no había elección popular de alcaldes y gobernadores estos cargos entraban en el reparto burocrático y eran fundamentales en el mantenimiento de las clientelas políticas, pues sus decisiones se orientaban a favorecer a su patrón, a sus electores, a sus zonas de influencia; además, facilitaban el tráfico de influencias en los contratos y licitaciones públicas.

Así, el marco institucional en su conjunto generaba condiciones para que se pudiera constituir un *congreso vitalicio por elección*. No obstante, no fue así, durante el Frente Nacional se dio una alta circulación en la conformación de las dos cámaras y en cada elección ingresaban numerosos congresistas nuevos.<sup>10</sup> Esta alta circulación se explica por tres factores centrales: i) al faccionalismo en los partidos Liberal y Conservador; ii) la presencia del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) como una disidencia del Partido Liberal durante el periodo 1960-1966, a través del cual ingresan al Congreso de la República muchos nuevos congresistas y, iii) a la presencia de la Alianza Nacional Popular entre 1960-1970, con un creciente éxito electoral y que fue también el medio de acceso al Senado y a la Cámara para nuevos políticos, muchos de ellos desconocidos y sin trayectoria política.

9 Los auxilios parlamentarios tienen su origen en la Constitución de 1886, en la que se estableció como una de las funciones del Congreso "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo" (Art. 76), para lo cual se generaba una partida en el presupuesto nacional. Posteriormente, mediante el acto legislativo No. 1 de 1945, se trató de reglamentar su uso al señalarse que debían fomentarse este tipo de empresas, pero con "estricta sujeción a los planes y programas correspondientes". Con la reforma constitucional de 1968 la propuesta inicial del presidente Carlos Lleras Restrepo dejaba a iniciativa del gobierno los proyectos de ley sobre el fomento de este tipo de empresas, lo cual generó la oposición de los congresistas a tal punto que bloquearon la reforma. Después de negociaciones con los congresistas se reafirmó la libre iniciativa de los miembros del Congreso y se mantuvieron estas partidas de inversión regional (Hartlyn, 1989; Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1991).

10 La circulación corresponde al porcentaje del total de representantes a la Cámara y Senadores elegidos que eran nuevos, que nunca antes habían sido elegidos o habían estado temporalmente ocupando una curul.

Al primer factor nos referimos en el apartado anterior, tanto a la desagregación faccional y de clientelas, como a la competencia interpartidista que en muchos casos produjo la pérdida de las curules por división del electorado frente al ascenso de nuevos liderazgos, muchos de ellos anti Frente Nacional. En cuanto al MRL, este movimiento surgió en 1958 bajo el liderazgo de Alfonso López Michelsen como una fracción liberal en oposición al Frente Nacional. Arropado bajo la etiqueta del Partido Liberal, pero en oposición a este, el MRL participó en las elecciones de 1960 y 1962, luego se dividió en las líneas blanda y dura en las elecciones de 1966 y, finalmente, después del retorno de López al sector oficialista del liberalismo, participó por última vez en las elecciones de Cámara de Representantes de 1968 (Botero, 1990; Ayala, 1996).

El MRL se dividió, en su interior existían sectores con claras divergencias ideológicas. Un sector propugnaba por una línea nacionalista y revolucionaria y otro estaba más cercano al reformismo moderado. Después del éxito electoral de 1962, el gobierno frentenacionalista del conservador Guillermo León Valencia le ofreció participación al movimiento y nombró a uno de sus congresistas (Juan José Turbay) como ministro de Minas y Energía y a otro en un cargo diplomático en Uruguay (Felipe Salazar Santos). La aceptación de la participación en el gobierno a nombre del movimiento sirvió de pretexto a un sector de este para plantear su separación y el desconocimiento de Alfonso López Michelsen como jefe de la organización. El sector se agrupó en torno al senador Álvaro Uribe Rueda, quien impulsaba la idea de la conversión del movimiento en una opción política diferente a la del Partido Liberal y en el cual se enlistaron los grupos más radicales. Se denominó MRL línea dura. El otro sector, línea blanda, siguió liderado por López Michelsen y agrupó a quienes estaban más próximos al partido Liberal, del cual se consideraban una disidencia (Ayala, 1996). El MRL se disolvió en 1967, este año Alfonso López Michelsen pactó con Carlos Lleras Restrepo su reingreso al liberalismo y la construcción del camino que lo llevaría a la presidencia en 1974. Después del retorno al oficialismo en las elecciones de 1968 se presentaron algunos candidatos por el MRL, pero ya había perdido su fuerza electoral.

La presencia del MRL durante una década en la política del país representó un factor de movilidad y dinámica en el Congreso de la República,

sirvió como vehículo para acceder al Congreso a algunas personas que al no ser miembros de los partidos Liberal o Conservador estaban excluidos de la competencia electoral. De igual forma, otros nuevos liderazgos hicieron sus primeros pasos en la política, algunos de ellos, como Bernardo Guerra Serna y Víctor Renán Barco, se consolidarán en la década siguiente como grandes caciques políticos en sus respectivos departamentos. El movimiento jugó un papel importante en la circulación de la clase política en el Frente Nacional, aunque no estaba en los cálculos políticos de los gestores del pacto de élites.

Respecto a la Alianza Nacional Popular (Anapo), entró en la escena electoral en 1962. Este partido fue creado por el exdictador Gustavo Rojas Pinilla, e inicialmente se presentó en las elecciones bajo la etiqueta del Partido Conservador (1962) y en las elecciones subsiguientes hasta 1970 bajo las etiquetas liberal y conservadora. En 1971 se constituyó como un nuevo partido.

Durante la década del sesenta tuvo un creciente éxito electoral, especialmente con la movilización de apoyos en los estratos bajos urbanos (Payne, 1968; Dix, 1980; Ayala, 1995). Los apoyos electorales obtenidos por la Anapo expresaban el surgimiento de una nueva categoría de electores. Además del electorado cautivo que se movilizaba en la dinámica de las redes de clientela y de los abstencionistas permanentes, surgió durante este periodo, especialmente en las áreas urbanas, un electorado más “desapegado” de las identidades partidistas tradicionales y más receptivo de nuevas propuestas partidistas. Parte de este nuevo segmento se habría movilizado en apoyo de la Anapo, especialmente en las elecciones de 1968 y 1970 (Hartlyn, 1993). Aunque fue creado y construido sobre la base del nombre y la figura de Gustavo Rojas Pinilla, este nuevo movimiento anti Frente Nacional sirvió de vehículo a algunos políticos vinculados a los partidos tradicionales para acceder o mantenerse en el Congreso, pero también sirvió para que muchos nuevos políticos accedieran a curules que de otra forma no obtendrían, personas sin trayectoria ni electorados cautivos ni medios para financiar sus campañas. Este partido fue una amalgama de políticos vinculados a los partidos tradicionales y de nuevos políticos, y estos últimos eran la mayoría.

Aun con las severas restricciones democráticas derivadas del régimen de coalición en las elecciones de 1970, la oposición a través de la Anapo obtuvo la tercera parte de las curules en el Con-



**Tabla 2**  
*Distribución de escaños por partidos políticos (1958-1970)*

AÑO	Partido Liberal (oficialismo)	Partido Conservador (oficialismo)	MRL	ANAPO	Totales
1958					
Cámara	74 (50%)	74 (50%)	----	----	148
Senado	40 (50%)	40 (50%)	----	----	80
1960					
Cámara	58 (38.2)	76 (50%)	18 (11.8)	----	152
1962					
Cámara	59 (32.1%)	86 (46.7%)	33 (17.9%)	6 (3.3%)	184
Senado	47 (47.9%)	37 (37.7%)	12 (12.3%)	2 (2.1%)	98
1964					
Cámara	61 (33.2%)	65 (35.2%)	31 (16.8%)	27 (14.8%)	184
1966					
Cámara	70 (36.8%)	62 (32.6%)	21 (11.1%)	37 (19.5%)	190
Senado	46 (43.45)	33 (31.1%)	7 (6.6%)	20 (18.9) *	
1968					
Cámara	94 (46.0%)	69 (33.8%)	2 (1.0%)	39 (19.2%)	204
1970					
Cámara	77 (36.7%)	61 (29.0%)	----	72 (34.3%)	210
Senado	48 (40.7%)	32 (27.1%)	----	38 (32.2%)	118

\* De estas curules dos fueron en coalición entre Anapo y la facción unionista del Partido Conservador y dos Anapo-lauro-alzatismo.

**Fuente:** Elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas electorales. Años respectivos.

greso. Todo un suceso que expresaba el descontento de la población con el bipartidismo y el auge del populismo a través del liderazgo del general Rojas Pinilla, cuya derrota en las elecciones presidenciales por un estrecho margen ha sido documentada como un fraude electoral. Junto con el MRL, la Anapo constituyó un medio de renovación y de alta circulación de los miembros del Congreso.

De forma paradójica, una democracia restringida como la del régimen de coalición, posibilitó el ejercicio de la oposición, la cual, en un marco de una amplia fragmentación de los partidos Liberal y Conservador, obtuvo un considerable éxito electoral que le permitió servir de vehículo de acceso a nuevos liderazgos al Congreso de la República. Quienes diseñaron el régimen de coalición como un condominio exclusivo para liberales y conservadores no previeron que, amparados en las etiquetas de los dos partidos, otros movimientos y decenas de nuevos políticos les competirían.

## 2.c. Precaria legitimidad

Con la implementación del régimen de coalición y la restauración de la democracia y del poder pleno del bipartidismo, uno de los propósitos del Frente Nacional era lograr un significativo grado de apoyo popular, lo cual hacía más gobernable al país y permitía su permanencia en el poder. Aunque había sido un pacto de élites, a estas les interesaba legitimar sus decisiones y los resultados del plebiscito del 1 de diciembre de 1957 parecían indicar que la sociedad acogía el nuevo orden instituido: los votos por el Sí fueron 4.169.294 (94,8%) frente a 206.654 por el No (5,2%), con un nivel de concurrencia del 77,5%. Todo fue celebración.

No obstante, el júbilo y el entusiasmo por la refrendación popular del diseño institucional que dio origen al Frente Nacional, en lo sucesivo el respaldo hacia el régimen fue muy precario. El régimen fracasó en la búsqueda de respaldo de parte de la población, lo cual se reflejó en el surgimiento de formas de acción política extrainstitucionales

y violentas, en los bajos porcentajes de respaldo electoral para sus candidatos y en numerosas y reiteradas expresiones de protesta social.

A mediados de la década de 1960 surgieron las guerrillas revolucionarias como una forma de acción política antiestablecimiento. Aunque estas no fueron el resultado exclusivo del régimen de coalición, la democracia restringida, la ausencia de espacios y de mecanismos de participación política y la orientación de las políticas públicas coadyuvaron a su aparición. Otro conjunto de factores también incidieron en la aparición de la insurgencia: la precedencia de formas organizativas de grupos armados ilegales que no se disolvieron totalmente y se reagruparon y redimensionaron con nuevos integrantes; la influencia del marxismo en universidades y círculos académicos incidió en la radicalización de muchos jóvenes; también contribuyó la revolución cubana que indicaba un posible camino para la acción transformadora y revolucionaria de la sociedad; y la presencia de liderazgos ideológicos y políticos con capacidad de movilización y de organización impulsaron la creación de estos grupos (Hartlyn, 1993; Pizarro, 1991). El régimen de coalición puede considerarse como un factor contribuyente al surgimiento de las guerrillas, pero no como su causa determinante. En este contexto aparecieron las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1965, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1962, y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1967. De igual manera, a comienzos de la década de 1970 surgió el movimiento M-19 (1973), como uno de los efectos de las discutidas elecciones de 1970, consideradas por los líderes del movimiento como un fraude.

Por otra parte, en contraste con los resultados del plebiscito de 1957, durante el Frente Nacional las élites gobernantes no contaron con el respaldo popular en las elecciones, la principal expresión de la voluntad popular en las democracias. Cabría esperar que despojados del sectarismo, sin motivos de disputas, la concordia y la convivencia se expresarían en altos niveles de respaldo a los partidos y a los candidatos del condominio político y del cogobierno bipartidista. Pero no fue así. Los porcentajes del respaldo electoral a los candidatos presidenciales del Frente Nacional fueron en promedio del 27,2% respecto a la población en edad de votar. Los resultados presentados en la tabla 3 indican que en promedio los presidentes antes, durante y después del Frente Nacional fueron elegidos por cerca de una cuarta parte de los ciudadanos. Es decir, que entre 1958 y 1974, aun agregando los votantes de los dos partidos a favor del candidato pactado en el régimen de coalición, el respaldo de la población fue muy bajo, casi igual

**Tabla 3**

*Colombia. Respaldo electoral a los candidatos presidenciales (1938-1986)*

<b>Año</b>	<b>Potencial electoral</b>	<b>Votación por presidente electo</b>	<b>Porcentaje de votación por el presidente</b>
1938	1.945.151	511.947	26,3
1942	2.098.365	673.169	32,0
1946	2.269.111	565.939	24,9
1949	2.406.426	1.140.122	47,3
<b>Promedio</b>			<b>25,1</b>
1958	6.083.301	2.482.948	40,8
1962	6.773.367	1.633.873	24,3
1966	7.590.997	1.881.502	24,8
1970	8.551.817	1.625.025	19,0
<b>Promedio</b>			<b>27,2</b>
1974	10.219.868	2.929.719	28,7
1978	12.319.706	2.503.681	20,3
1982	13.631.320	3.189.587	23,4
1986	14.670.596	4.214.510	28,7
<b>Promedio</b>			<b>25,3</b>

**Fuente:** cálculos del autor con base en datos de participación respecto a la población en edad de votar (Hartlyn, 1989), votación por presidente electo (Political Database of the Americas, Georgetown University).



a las cuatro elecciones precedentes y las cuatro elecciones posteriores. La población no avalaba en las urnas a los gobiernos del pacto de élites, aunque sus dirigentes, la prensa, la iglesia y los gremios de la economía invitaran a votar por ellos (tabla 3).

Durante los años más intensos de la violencia, cuando las adscripciones sectarias y la apelación al sectarismo por parte de la dirigencia de ambos partidos tenían una mayor fuerza movilizadora, el porcentaje de la población en edad de votar que respaldó a los presidentes fue en promedio del 25,1%, muy similar a la del Frente Nacional, con la diferencia de que eran presidentes de un solo partido. Durante estos años previos el mayor respaldo lo obtuvo Laureano Gómez en 1949 (47,3%), como candidato único, un año después del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, cuando el Partido Liberal se abstuvo y no presentó candidato arguyendo que sus militantes y líderes estaban siendo asesinados y perseguidos en casi todo el país (Darío Echandía retiró su candidatura). Gómez apeló al discurso amigo-enemigo e incentivo la acción violenta y logró duplicar la votación obtenida cuatro años antes por Mariano Ospina Pérez. Era el líder más sobresaliente del Partido Conservador y quien más había atizado la violencia con sus posiciones radicales sobre el liberalismo y contra los liberales, respaldado por un discurso beligerante de la iglesia católica (Henderson, 1985).

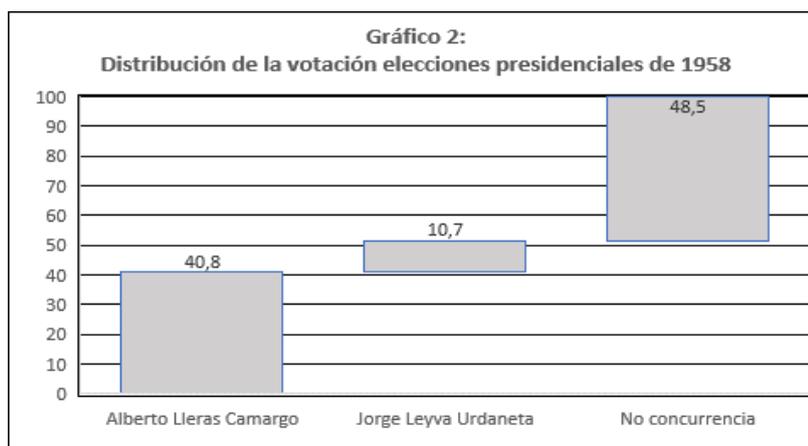
En lo sucesivo, con el paréntesis del gobierno de facto de Rojas Pinilla (1953-1957), el respaldo a los presidentes fue sustancialmente inferior. El pico más alto de participación fue en las primeras elecciones del Frente Nacional en 1958 cuando fue elegido presidente Alberto Lleras Camargo (40,8%). A diferencia de los discursos polarizantes en la lógica amigo-enemigo que caracterizó las elecciones precedentes, ahora el lenguaje era el de la concordia, de la convivencia, incluso en el más radical de todos, Laureano Gómez, ahora invitaba a matar, pero ya no a otros, sino al sectarismo como una vía para alcanzar la armonía y la paz. La reducción de la polarización y del sectarismo identitario generador de violencia (uno de los objetivos explícitos y previstos del régimen de coalición) efectivamente se concretó, pero fue consustancial también, a la larga, con la reducida participación electoral (resultado no previsto).

Pese a estas bajas tasas reales de participación electoral, la prensa defensora del régimen de coalición celebraba, como si

efectivamente cada evento electoral le confiriera legitimidad a la democracia oligárquica diseñada y sostenida por las élites políticas y económicas. El diario *El Tiempo* calificó las elecciones de 1958 como un “arrollador triunfo del Frente Nacional en todo el país” y en su editorial enfatizó en la concordia y sobredimensionó el supuesto respaldo popular. Así lo expresó: “al elegir los dos partidos tradicionales a Alberto Lleras se ha reafirmado la voluntad de solidaria convivencia que anima a la inmensa mayoría de los colombianos y se le ha dado base sólida a la política del Frente Nacional, cuya expresión jurídica en la reforma constitucional plebiscitaria necesitaba de la caudalosa, fervorosa y extraordinaria refrendación popular de ayer” (*El Tiempo*, mayo 5 de 1958).

En contravía con los discursos del establecimiento, los resultados electorales mostraban otra cosa. La gráfica de la distribución efectiva de los electores en relación con el potencial electoral (personas en edad de votar) nos muestra la proporcionalidad entre la votación por el candidato del Frente Nacional, la no concurrencia (mayor que los votos por Lleras Camargo) y la baja votación del candidato disidente (Jorge Leyva Urdaneta). Pese a la expectativa, a los discursos movilizadores de los líderes, de la prensa, de los dos partidos, de la iglesia católica y de la incorporación de las mujeres al escenario electoral por segunda vez, la esperada contundente refrendación popular no se dio, solo votaron por el candidato oficial cuatro de cada diez colombianos habilitados para hacerlo. Dicho de otra forma, en términos reales cerca del 60% de los colombianos no votaron por Alberto Lleras Camargo. Una precaria legitimidad.

Igual sucedió en las siguientes elecciones de 1962, año en que el triunfo del conservador Guillermo León Valencia solo contó con el respaldo del 24,3% del total de personas habilitadas para votar. Pasada la euforia del arranque inicial y de los esfuerzos movilizadores de ambos partidos y de diversos actores sociales, menos de la cuarta parte de los ciudadanos eligieron al presidente. Aunque se consideró una victoria del Frente Nacional sobre el candidato liberal disidente Alfonso López Michelsen (candidato que obtuvo 624.863 votos que oficialmente no fueron computados, pues solo podían presentarse candidatos identificados como liberales o conservadores) y dos candidatos conservadores disidentes (nuevamente Jorge Leyva, quien obtuvo 308.814 votos, y el general Gustavo



**Figura 2.** Distribución de la votación en elecciones presidenciales de 1958.

**Fuente:** elaboración del autor, cálculos con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones presidenciales 1958.

Rojas Pinilla, por quien votaron 54.577 personas), los tres candidatos no oficiales sumaron casi un millón de votos (988.234), los cuales indicaban un creciente descontento ciudadano. Entre la no concurrencia y los votos de estos candidatos sumaron el 76,7% de electores: solo 2,5 de cada 10 electores potenciales respaldaban al candidato bipartidista. En contravía a las evidencias, nuevamente los diarios celebraron. *El Tiempo* tituló: “Aplastante victoria del Frente Nacional” (*El Tiempo*, mayo 7 de 1962, p. 1A), y *El Espectador* celebró también el triunfo, aunque reconoció que la abstención había sido muy alta (*El Espectador*, mayo 7 de 1962, p. 1A).

El triunfo del liberal Carlos Lleras Restrepo en 1966 también tuvo un precario respaldo, del 24,8% del potencial real de electores. El candidato era el máximo dirigente del liberalismo, considerado uno de sus jefes históricos, dos veces ministro de hacienda y exsenador. En estas elecciones nuevamente se presentó otro candidato disidente a nombre de Anapo Liberal (José Jaramillo Giraldo, quien obtuvo 741.203 votos, correspondiente al 9,7% del potencial de votos) y se expresó de nuevo la inconformidad, o al menos la apatía, de la mayoría de los potenciales electores. Mientras tanto, el soporte ideológico del régimen celebraba y exaltaba la concordia y la armonía del condominio liberal-conservador. El diario conservador *El Colombiano* tituló: “Una victoria de Colombia. Lleras presidente electo” (*El Colombiano*, mayo 2 de 1966, p. 1A), mientras que el editorial del tiempo trataba en términos superlativos la nueva

refrendación electoral del régimen: “alborozado y caudalosamente confirmado, despejados los horizontes de toda posible sombra. La ratificación ha sido abrumadora, vigorosa, inequívoca, extraordinaria” (*El Tiempo*, mayo 2 de 1966, p. 4). Un contraste entre propaganda y realidad.

En las elecciones de 1970 se expresó el punto más crítico de ilegitimidad del Frente Nacional por cuanto el candidato oficial Misael Pastrana Borrero solo fue respaldado por el 19% de la población en edad de votar, el más bajo porcentaje de los 36 años analizados (1938-1986). Hubo otros dos candidatos conservadores (Belisario Betancur y Evaristo Sourdís) y uno de la Anapo (nuevamente Gustavo Rojas Pinilla) que en conjunto sumaron un mayor porcentaje que el candidato ganador (2.315.106 votos, que corresponden al 27,1% del potencial real de electores). El general Rojas ocupó el segundo lugar y perdió solo por 63.557 votos, el 1,6% de diferencia. Como se observa en la figura 3, entre la no concurrencia y los candidatos disidentes sumaron 81% de los electores. Fue el punto más bajo de apoyo electoral al régimen de coalición, menos de 2 de cada 10 colombianos aptos para votar respaldaron al candidato del Frente Nacional, un político que nunca antes había sido elegido a un cargo y que fue promovido por el presidente Carlos Lleras Restrepo (había sido ministro de Gobierno) y el expresidente Mariano Ospina Pérez.

Hubo rumores y evidencias de fraude, la suspensión sospechosa de la información oficial durante la noche del 19 de abril, alta tensión política, algunos mitines en ciudades capitales y protestas



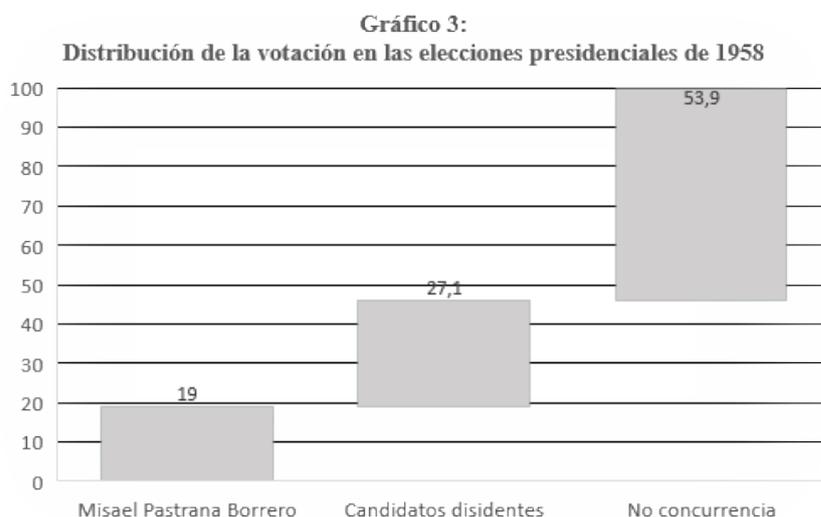
sociales que finalmente no se mantuvieron.<sup>11</sup>

Ante el ascenso de la Anapo y de la candidatura de Rojas Pinilla que expresaban el descontento popular con el régimen de coalición, la prensa nacional de filiación liberal y conservadora hizo una intensa campaña de desprestigio contra el general, a quien percibían como el candidato que podía amenazar el triunfo del último presidente del régimen de coalición. Los diarios liberales *El Tiempo*, *El Espectador* y *Vanguardia Liberal*, y los conservadores *El País* y *El Colombiano* reiteraron el mensaje: Rojas era una amenaza para los partidos y para las libertades, en particular la de expresión. Se centraron en recordar las situaciones más críticas de su mandato (Acuña, 2015). Al día siguiente de las elecciones, después de que se suspendiera la emisión de resultados cuando Rojas Pinilla iba ganando y se decretara toque de queda de parte del presidente Carlos Lleras Restrepo, los diarios mencionados celebraban el triunfo de Pastrana. Tomando distancia de estos, *El Siglo* (diario conservador de la familia Gómez Hurtado que se opuso a la candidatura frentenacionalista y apoyó a Evaristo Sourdís) criticó lo que consideró el “triunfo de una camarilla que impuso a Pastrana” y enfatizó en el descontento, titulando “Tensión en varias ciudades del país” (*El Siglo*, abril 21 de 1970,

p. 1A). También *El Herald*, diario de Atlántico, tituló “Manifestación de Anapo en protesta por los resultados. Movilización rojista en todo el país” (*El Herald*, abril 20 de 1970, p. 1A). Eran voces minoritarias, como lo fueron los votos que eligieron al último presidente del Frente Nacional.

Como se mencionó (tabla 2), el precario respaldo electoral que recibieron los candidatos presidenciales en las cuatro elecciones del periodo también se reflejó en las elecciones para Congreso, especialmente desde 1962, cuando el MRL y la Anapo obtuvieron un creciente número de curules, de tal forma que en 1966 ambas lograron el 30,6% en la Cámara y 25,5% en la Cámara. La Anapo sola consiguió, en 1970, 34,3% de escaños en la Cámara y 32,2% en Senado.

Además de las disidencias, de partidos y candidatos de oposición y del bajo respaldo electoral con que contaron los candidatos presidenciales y el Congreso, la inconformidad con el régimen de coalición se expresó en el creciente número de protestas sociales que hubo durante estos 16 años. Este análisis ha sido realizado por Mauricio Archila (1997), quien resalta varias características de estas expresiones de acción colectiva. Como se observa en la figura, hubo una tendencia creciente de la protesta social desde 1958 y tuvieron múltiples actores,



**Figura 3.** Distribución de la votación en las elecciones presidenciales de 1958

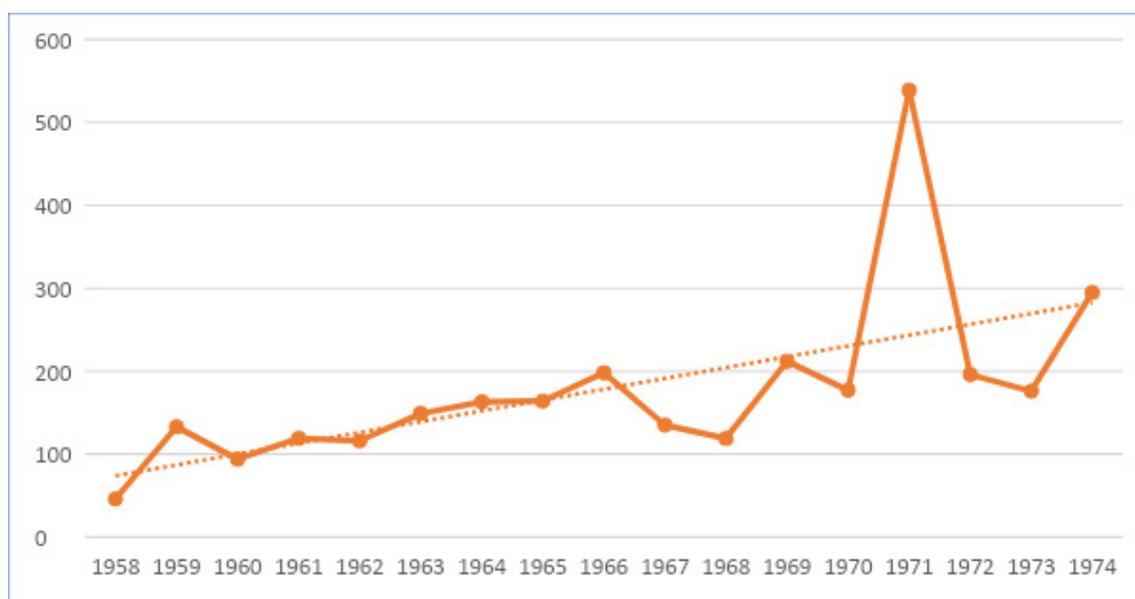
**Fuente:** elaboración del autor, cálculos con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elecciones presidenciales 1970.

<sup>11</sup> Hay algunos trabajos que se ocupan del análisis de estas elecciones en detalle: Ayala (2006), Acuña (2015), también la obra testimonial de María Eugenia Rojas (2000).

algunos muy activos agrupados en los sindicatos, en organizaciones sociales, en organizaciones de estudiantes de colegios y de universidades (eran frecuentes los cierres de estos), transportistas (dueños de buses o camiones) y campesinos, especialmente. Con frecuencia las protestas fueron violentas y la respuesta de los gobiernos fue la represión, amparada en muchos casos en los estados de sitio y en la autonomía de las Fuerzas Militares en el manejo de los problemas de orden público. Del total de 3.031 protestas (en promedio 178 por año, es decir 1 cada dos días), la mayoría fueron paros; en segundo lugar, invasiones en zonas urbanas o rurales; en tercer lugar, movilizaciones y marchas. Por subperiodos, los primeros años del régimen de coalición hubo menos protestas sociales, lo que indicaba cierta expectativa sobre la redemocratización del país y la confianza inicial en Alberto Lleras Camargo. Luego, desde 1962 hasta 1967 se incrementa la protesta con respuestas violentas de parte del Gobierno de Guillermo León Valencia, con cierres de universidades; entre 1967-1970 continúa la tendencia con más agitación entre los estudiantes y en sindicatos, ya con la influencia del Moir; entre 1971-1974 se presenta el mayor número de protestas, en 1971 hubo un paro nacional, una convocatoria del magisterio, el mayor conflicto del periodo en las universidades públicas (incluso algunas privadas como la Javeriana y Los Andes) y

de campesinos que reclamaban una reforma agraria. Concluye Archila que las protestas fueron numerosas y frecuentes, pero nunca representaron un desafío serio al régimen de coalición. Eran expresiones de inconformidad y demandas inmediatas y materiales, pero también tenían un contenido político.

¿Por qué estos problemas de aceptación del régimen de coalición y de su dirigencia por parte de la población? Hay varios factores que contribuyeron a este resultado no previsto por las élites. Por una parte, porque el Frente Nacional, por su carácter elitista, excluyente y restrictivo, tuvo fuertes críticos al interior de los partidos Liberal y Conservador con sus disidencias y por parte de los nuevos partidos, cuyos discursos ayudaron a deslegitimarlo. Entre 1958 y 1967 Alfonso López Michelsen se opuso a la alternación, a la exclusión de otros partidos de oposición y a la falta de reformas sociales y económicas del régimen de coalición. Con este movimiento participó en las elecciones de 1960-1966 y dentro de este hubo un sector de izquierda radical con nexos con el Partido Comunista, incluso exguerrilleros liberales. Participaban en elecciones, pero se oponían y debatían en contra del Frente Nacional, al que contraponían la idea un Frente Nacional Popular (López, 1963). Aunque después las posiciones de López se fueron matizando y en 1967 se reincorporó al Partido Liberal y empezaría a construir el camino



**Figura 4.** Protestas sociales en Colombia Frente Nacional

**Fuente:** Con base en Mauricio Archila (1996). Protesta social y Estado en el Frente Nacional, Controversia No. 170



que lo conduciría a la presidencia en las primeras elecciones sin alternancia de 1974, un sector del MRL mantuvo su oposición a este régimen. En el conservatismo la oposición inicial provino de Gilberto Alzate Avendaño. Desde su periódico *Diario de Colombia*, por contraste con los diarios *El Siglo* y *El Colombiano* defensores del régimen de coalición, hizo oposición sistemática al Frente Nacional por su carácter elitista y antidemocrático. Creó el Movimiento de Unión y Reconquista (MUR), por el cual fue candidato Jorge Leyva en 1958. Con la muerte de Alzate en 1960 desapareció esta línea de oposición. No obstante, Jorge Leyva volvió a ser candidato presidencial en 1962 (Ayala, 2007).

También, en la coyuntura de las elecciones de 1970, Belisario Betancur, uno de los tres candidatos conservadores y quien procedía del interior de la clase política como integrante del *laureanismo*, en rebelión contra el candidato frentenacionalista orientó sus discursos en contra del gobierno compartido y de la oligarquía con la cual había compartido y convivido. En el preludeo de las elecciones advirtió sobre su caída: “el establecimiento caerá estrepitosamente mañana. Y caerá por que la inconformidad nacional rompió la represa de la imposición. Que nadie se llame a engaños: este fue el canto del cisne de nuestra oligarquía política. Lo evidente, lo irrefutable es que está herida de muerte” (*El Tiempo*, abril 19 de 1970, p. 6). Al intentar demarcarse del condominio bipartidista del régimen de coalición, Belisario se corrió un poco hacia el centro en búsqueda del espacio de los inconformes que estaba movilizando la Anapo, y en ausencia de un candidato de izquierda. Por su parte, la Anapo se convirtió en el principal partido contendiente del Frente Nacional, no solo accedió al Congreso desplazando a políticos liberales y conservadores (también había incorporado a exintegrantes de estos partidos), sino también movilizó amplios sectores de la población en contra del condominio bipartidista y en cada elección fue ampliando el número de sus congresistas mientras la figura del general ganaba en dimensión y se construía como alternativa capaz de disputarle la presidencia al candidato oficial.

Por otra parte, uno de los logros del Frente Nacional terminó por afectar su respaldo popular. Progresivamente el gobierno compartido fue matizando el sectarismo, la adscripción y la identificación partidista y con ello fue disminuyendo la proporción de personas que se identificaban con

los partidos Liberal y Conservador. El contenido simbólico de las identidades se fue diluyendo, impactado además por el proceso de urbanización, la mayor escolaridad, el crecimiento de la población y la consecuente transición generacional. Entre menos fuerte es el vínculo emocional que une a las personas con un partido, menor es la probabilidad de que estas voten por él y mayor es la abstención y el cambio en preferencias políticas. Por esto, al desaparecer las diferencias entre los dos partidos cogobernantes y disminuir la identificación partidista tradicional, se abrieron espacios para nuevos partidos o alternativas al régimen vigente, esto favoreció el relativo éxito electoral del MRL en 1960-1966 y de la Anapo entre 1960-1970. No solo hubo liberales y conservadores, también emerrelistas y anapistas, además de izquierdistas de diversas orientaciones.

En tercer lugar, con el ascenso de la Anapo hubo un desplazamiento de antiguos electores del bipartidismo hacia este partido, de igual forma captó un segmento del electorado abstencionista. Las propuestas populistas del general Rojas fueron un factor de atracción, sus discursos de defensa de lo público sobre lo privado y sus promesas como la gratuidad en la salud, en la educación y de llevar al país por las sendas del desarrollo, fueron calando entre la población desafectada de los dos partidos y tuvieron su mayor impacto movilizador en las elecciones de 1970, año en que, como lo expresa César Ayala: “las necesidades de la población transformaron a Rojas en el mesías que la época exigía. Las masas parecían haber escogido su salvador” (Ayala, 2007, p. 175).

En cuarto lugar, además de la izquierda radicalizada vinculada a grupos guerrilleros surgidos desde mediados de la década de 1960, hubo una gran dinámica de conformación de núcleos de estudios, de grupos de estudiantes en las universidades, de iniciativas de intelectuales que en medio de sus diferencias tenían en común sus críticas y su oposición al Frente Nacional y a la democracia limitada y excluyente. Se mantuvo ilegalizado el Partido Comunista (creado en 1930), aparecieron y desaparecieron numerosos grupos de diversas tendencias y en 1969 surgiría el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR). Todos sostenían un discurso de oposición y eran abstencionistas. En general la izquierda, además de ser excluida e inhabilitada políticamente, también decidió autoexcluirse al rechazar la democracia

por “burguesa” y “falsa” y por abstenerse de actuar como intermediadora entre organizaciones sociales y protestas sociales y el Estado y por rechazar la acción política que no fuera contendiente y, en ciertos grupos, armada (Archila, 1997; Molano, 1995).

En suma, el Frente Nacional se propuso legitimarse y conseguir el apoyo popular, pero, en contravía a lo esperado, hubo diversas expresiones de rechazo y de descontento: coadyuvó al surgimiento de las guerrillas, no contó con el respaldo electoral, y siempre hubo expresiones de protesta social de diverso origen y contenido.

### A manera de cierre

Los diseños institucionales en las transiciones hacia la democracia se proponen lograr estabilidad política, restaurar las instituciones y, cuando se trata de una modalidad de pacto de élites, restituir a estas en las posiciones de poder de las que fueron desplazadas. Esto se plasmó en Colombia con el plebiscito que dio origen al régimen de coalición del Frente Nacional entre 1958 y 1974.

Pero, además de los propósitos explícitos, que en este caso incluían darle una salida a la intensa violencia que afectaba al país y evitar que se mantuviera el gobierno militar, como suele ocurrir con los diseños institucionales, también se produjeron efectos no previstos ni deseados. La conjunción de nuevas reglas, los actores sociales y políticos y sus interacciones en el contexto de finales de la década de 1950 y la década de 1960, llevaron al debilitamiento de la organización y la cohesión de los partidos Liberal y Conservador, fragmentados, sin disciplina y con amplia autonomía de los políticos regionales. El Frente Nacional no logró el respaldo esperado de la población que lo legitimara; la clase política tuvo que enfrentar una competencia que no esperaba y perdió parcialmente su posicionamiento y, sin proponérselo, bloqueó el cambio de la Constitución durante más de tres décadas.

Este texto ha planteado una de las caras menos recurridas de los análisis del Frente Nacional. Sin desconocer las diversas caracterizaciones del régimen y las limitaciones de la democracia que se instituyó, ni los efectos que tuvo respecto a la violencia partidista, al sectarismo de las relaciones partidistas, las confrontaciones entre las dirigencias, ha puesto el énfasis en aspectos que solo han sido tratados de forma colateral o se han ignorado.

### Referencias

- Acuña, O. (2015). Las elecciones presidenciales de 1970 en Colombia a través de la prensa. Un fraude nunca resuelto. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 20(2), 217-239.
- Aguilera, M. (2006). “El ELN: entre las armas y la política”. En Francisco Gutiérrez (coord.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 209-266). Bogotá: Editorial Norma.
- Ayala, C. (1996). Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de La Alianza Nacional Popular (ANAPO): Colombia 1953-1964. Bogotá: Colciencias - Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2006). El populismo atrapado, la memoria y el miedo. El caso de las elecciones de 1970. Medellín: La Carreta.
- \_\_\_\_\_ (2007). El porvenir del pasado: Gilberto Alzate Avendaño, sensibilidad leoparda y democracia. La derecha colombiana de los años treinta. Bogotá: Fundación Gilberto Alzate Avendaño - Gobernación de Caldas - Universidad Nacional de Colombia.
- Archila, M. (1996). “¿Utopía armada? Oposición política y movimientos sociales durante el Frente Nacional”. *Controversia* (Segunda etapa, No. 168). Bogotá: CINEP.
- Banco de la República (sf) Enciclopedia. [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Carlos\\_Lleras\\_Restrepo](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Carlos_Lleras_Restrepo)
- \_\_\_\_\_ (1997). Protesta social y Estado en el Frente Nacional. *Controversia* (No. 170) (pp. 9-55). Bogotá: CINEP.
- Beller, D. y Belloni, F. (1978). Party and Faction: Modes of political competition”. In Beller, D. and Belloni, F. (ed.), *Faction politics: Political Parties and Factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara and Oxford: ABC Clío.
- Botero, M. (1990). El MRL. Bogotá: Universidad Central.
- Dávila, A (1997). Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Díaz, E. (1986). El clientelismo en Colombia, un estudio exploratorio. Bogotá: El Ancora Editores.
- Dirección Nacional de Estadística (DANE). (1944). *Estadísticas sociales de Colombia*. Bogotá.
- Dix, R. (1980). Consociational Democracy: The case of Colombia. *Comparative Politics* 12, 303-321.
- Duque Daza, J. (2005). La circulación de la clase política en Colombia. El Congreso de la República durante el Frente Nacional. *Sociedad y Economía*, (8). Cali: Universidad del Valle. 29-60.
- \_\_\_\_\_ (2012). Políticos y partidos. Los li-



- derazgos partidistas durante el Frente Nacional Prolongado 1974-1986. Bogotá: Oveja Negra.
- El Colombiano. (1966, mayo 2). Una victoria de Colombia. Lleras, presidente electo (p. 1A).
- El Espectador. (1962, mayo 7). Valencia, presidente electo. (p. 1A).
- El Espectador. (1970, abril 20). Estado de sitio en el país. Lleras Restrepo denuncia movimiento subversivo (p. 1A).
- El Heraldo. (1970, abril 20). Manifestación de Anapo en protesta por los resultados. Movilización rojista en todo el país (p. 1).
- El Siglo. (1970, abril 20). Tensión en varias ciudades del país (p. 1A).
- El Siglo. (1970, abril 21). La derrota fue para la camarilla política. El pueblo se rebeló contra maniobras que se tejieron para imponer a Pastrana (p. 1).
- El Tiempo. (1958, mayo 5). El presidente de los colombianos (p. 3A).
- El Tiempo. (1962, mayo 7). Aplastante victoria del Frente Nacional (p. 1A).
- El Tiempo. (1966, mayo 2). Editorial. (p. 4).
- El Tiempo. (1970, abril 30). Estoy dispuesto a entenderme con todos los grupos, (pp. 1-6).
- El Tiempo. (1979, abril 19). Habla Betancur (p. 6).
- Hartlyn, J. (1993) La política del régimen de coalición, la experiencia del Frente Nacional en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad de Los Andes - CEI.
- Henderson, J. (1985). Las ideas de Laureano Gómez. Bogotá: Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Hoskin, G y Pachón, M. (2012). Los partidos políticos y la representación política durante el Frente Nacional: un análisis de la competencia política en las Asambleas y el Congreso de la República. En Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional (pp. 207-238). Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Kline, H. (1980). "The National Front: Historical Perspective and Overview". En Berry, R. A., Hellman R.G. y Solaún, M. (eds.), *The Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*. New Brunswick, Transactions Books.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics*, 16, 223-246.
- Leal, F. y Dávila, A. (1991). Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Lleras Restrepo, C. (1987, 5 de julio). "Asamblea constituyente". En *El Tiempo* (p. 1A).
- López Michelsen, A. (1963). Consideraciones sobre la reforma constitucional por medio de la cual se establece la alternación forzosa de los partidos políticos en la Presidencia de la República. En *Colombia en la hora cero* (pp. 184-234). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Molano, G. (1995). La acción política bajo el Frente Nacional. *Revista Colombiana de Sociología* (Nueva Serie), II (2).
- Molsalve, S. y Sottoli, S. (1993). "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas". En D. Nohlen y M. Fernández (ed.), *Presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Payne, J. (1968). *Patterns of conflict in Colombia*. New Haven: Yale University Press.
- Pécaut, D. (1987) *Orden y Violencia. Evolución Sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá: Editorial Norma.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Crónicas de dos décadas de política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Pizarro, E. (1991) *Insurgencia sin revolución. La guerrilla colombiana en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo - IEPRI.
- \_\_\_\_\_ (2000). *La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales. (1958-1970)*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Robstein, B. (2001). "Las instituciones políticas: una visión general". En R. Goodin y H. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.
- Rojas, M.E. (2000). *Rojas Pinilla mi padre*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos.
- Santa, E. (1964). *Sociología política de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schmitter, P y Karl, T.L. (1991) *Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este*. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (128), 283-300.
- Silva, G. (1989). "El Gobierno del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar". En *Nueva Historia De Colombia* (pp. 179-210). Bogotá: Editorial Planeta.
- Thelen, K y Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In: Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, F. (eds.), *Historical institutionalism in comparative politics* (pp. 1-32).

Cambridge: Cambridge University Press.

Tirado Mejía, A. (1989). *Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis*. Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.

Wilde, A. (1982). *Conversaciones de caballeros, La quiebra de la democracia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

### **Normas, decretos, sentencias**

Presidencia de la República. Decreto 0247 de 1957, Sobre el plebiscito para una reforma constitucional. Bogotá.

Congreso de la República. Acto Legislativo No. 1 de 1959. Bogotá.

Congreso de la República. Acto Legislativo 01, diciembre 11 de 1968. Bogotá.

Corte Suprema de Justicia (1970). Demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 247 de 1957. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Congreso de la República. Acto Legislativo 01, diciembre 11 de 1968, Art. 74. Bogotá.

Congreso de la República. Constitución Política de Colombia. (1886). Art. 208. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Congreso de la República. Acto legislativo 02 del 19 de diciembre de 1977.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 5 de mayo de 1978, Gaceta Judicial No. 2397, p. 93. Bogotá: Corte Suprema de Justicia.

Carta de Virgilio Barco Vargas a El Espectador, febrero 21 de 1988.

Acuerdo de la Casa de Nariño. (1990, 20 de julio). En Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado. (1988, mayo). Auto del 4 de abril de 1988, Jurisprudencia y Doctrina, No. 197. Bogotá: Consejo de Estado.

# Los imaginarios de la centroderecha argentina. Entre el primer mundo y la autoayuda

## *The imaginaries of the Argentine center right. Between the first world and the self help*

**Gastón Souroujon** 

Universidad Nacional de Rosario  
gsouroujon@hotmail.com

### **Resumen:**

*El presente escrito procura desentrañar las características estructurales del imaginario articulado por la centroderecha argentina con el objeto de legitimar sus gobiernos y dotar de significado a la realidad política. Para responder a este objetivo nos concentraremos en la lectura de los discursos de los presidentes Menem y Macri, quienes han liderado gobiernos que expresan este color político. En este registro profundizaremos dos grandes dimensiones que conforman los cimientos del imaginario sobre los que trabaja la centroderecha en nuestro país. En primer lugar, procuraremos dar cuenta de la similar mitopoesis que presentan ambos gobiernos. En segundo lugar, nos detendremos en la relación de afinidad electiva entre un léxico de la interioridad, una forma de comprender y trabajar sobre el yo inscrita en la literatura de autoayuda y la noción de Estado, mercado e individuo que se presenta en los discursos presidenciales*

**Palabras Claves:** Imaginario Social, centroderecha, Mito Político, Autoayuda

### **Abstract:**

*The present work tries to unravel the structural characteristics of the imaginary articulated by the Argentine center right in order to legitimize their governments and give meaning to the political reality. To respond to this objective, we will concentrate on reading the speeches of Presidents Menem and Macri, who have led governments that express this political color. We will research into two great dimensions that make up the foundations of the imaginary on which the center right works in our country. In the first place, we will try to account for the similar mythopoesis that both governments present. Secondly, we will dwell on the relation of elective affinity between a lexicon of interiority, a way of understanding and working on the self inscribed in the literature of self-help and the notion of state, market and individual presented in presidential speeches.*

**Keywords:** Social Imaginaries, Center Right, Political Myth, Self Help

**Artículo:** Recibido el 1 de agosto de 2018 y aprobado el 20 de junio de 2019.

### **Como citar este artículo:**

Souroujon, G. (2019). Los imaginarios de la centroderecha argentina. Entre el primer mundo y la autoayuda. *Reflexión Política* 21 (42), pp. 129-143. doi: 10.29375/01240781.3326

## Introducción

Allende la reticencia que desde su nacimiento gran parte de las ciencias sociales presenta en torno al concepto de imaginario social, el reconocimiento de la importancia de este para comprender la realidad política se ha incrementado durante las últimas décadas. Desde esta clave se han articulado las respuestas más originales para los problemas que los padres de la sociología nos han legado, el problema durkheimiano de la cohesión social, el criterio por el cual una sociedad se reconoce a sí misma y se constituye como una unidad diferenciada marcando los límites hacia fuera, y el problema weberiano de la legitimidad, el criterio por el cual una sociedad fundamenta la arbitrariedad de la asimetría de la relación de poder. Por imaginarios sociales entendemos construcciones mentales socialmente compartidas que dan significancia práctica al mundo, constituyendo un sustrato de significación común en una sociedad (Baeza, 2011). Aquellas concepciones colectivas que operan en el trasfondo de una sociedad dotando a los individuos de criterios desde dónde interpretar y dar sentido a su existencia social, su relación con los otros y sus instituciones. Concepciones de fondo que, si bien carecen de una extensión definida y nunca se hallan totalmente explicitadas, permiten hacer posibles las prácticas que la encarnan (Taylor, 1996: 2006). Los imaginarios se hallan condicionados temporal y espacialmente (Baeza, 2011) y conforman un sedimento inscripto en la sociedad que es recuperado, resignificado y re trabajado por los distintos gobiernos políticos para legitimar sus decisiones y dotar de inteligibilidad a la experiencia social; en consecuencia, desde el poder político no pueden crearse *ex nihilo* imaginarios que luego se impongan a una sociedad en cuestión, sino que se modulan, se articulan ciertos elementos imaginarios presentes en la sociedad, a la vez que se soterran otros. En este registro, tampoco pueden pensarse como meras construcciones instrumentales con las

cuales una clase política autoconsciente engaña a la sociedad. El amplio rango de diferencia entre los imaginarios articulados por los distintos gobiernos obedece a que cada uno prioriza la recuperación de ciertos elementos y tradiciones imaginarias en detrimento de otra, silencia algunas capas geológicas imaginarias y reaviva otras a las que procura inscribir con una significación específica que permita trabajar sobre el presente.

Lo esgrimido anteriormente nos induciría a concluir que el carácter situado de este trabajo de resignificación por parte del poder político oblitera la posibilidad de que una misma forma de recuperación del imaginario se reproduzca en escenarios tan disímiles como los que aquí procuramos comparar; aún en un mismo territorio, los imaginarios articulados por un gobierno anclado en la tradición peronista como el menemismo, parecería que difícilmente pudieran tener puntos en común con los de la nueva formación política que significó PRO (Propuesta Republicana)<sup>1</sup>. Sin embargo, a lo largo de este escrito confiamos en poder demostrar que los gobiernos de la nueva derecha en Argentina, la experiencia menemista y la macrista, se caracterizaron por recuperar y resignificar ciertas construcciones imaginarias comunes.

En el presente trabajo nos concentraremos en una lectura de los discursos presidenciales de Carlos Menem y Mauricio Macri<sup>2</sup>, para encontrar en éstos las inscripciones y los símbolos que permitan reconstruir la forma en que ambos gobiernos han articulado parte de estos imaginarios, la coincidencia nos brindará un atisbo de las características estructurales del imaginario de centroderecha. Para ello abordaremos dos construcciones imaginarias que conforman los cimientos de los imaginarios que resignifica la centroderecha en Argentina. En primer lugar, procuraremos dar cuenta de la similar mitopoiesis (Doty, 2000), es decir, la forma en que se trabaja y se interpreta el mito político más significativo de la sociedad argentina que ha acompañado al país a lo largo de su historia. En segundo lugar, nos detendremos en la relación de

1 No ignoramos que más allá de su novedad el PRO desde su fundación en el año 2002 integra a un heterogéneo grupo de personas, muchas de las cuales presenta una importante trayectoria política provenientes tanto del peronismo como del radicalismo (Vommaro, Morresi, Bellotti, 2015; Vommaro, 2017)

2 En el caso de Menem se utilizarán los discursos de todo su período de gobierno, en el caso de Macri hasta enero del 2018.



afinidad electiva entre un léxico de la interioridad, una forma de comprender y trabajar sobre el yo, inscrita en la literatura de autoayuda y la relación entre Estado, mercado e individuo que se presenta en los discursos presidenciales. Como se puede observar, ninguna de estas dos dimensiones pueden comprenderse como episódicas, ni originadas por consultores y publicistas del gobierno de turno, ambas se encuentran enraizadas en el sedimento imaginario de la sociedad. La primera atraviesa gran parte de su historia; la segunda, tal como señala Illouz (2010: 201) es un esquema cultural internalizado que organiza la percepción del yo. Esto puede explicar en parte el éxito de la articulación del imaginario de la centroderecha argentina.

### 1. El resurgimiento de la derecha

En las últimas décadas la reflexión en torno a la categoría de derecha política estuvo íntimamente vinculada a las coyunturas en que fuerzas políticas de esta expresión accedieron al poder en Europa y Estados Unidos. Este resurgimiento presenta dos grandes momentos: el primero en la década de los ochentas con la metamorfosis del núcleo ideológico de dos de los partidos conservadores más importantes, el Republicano en Estados Unidos y el Conservador en Gran Bretaña, dando nacimiento a lo que fue conocido como *New Right*, en donde las políticas aplicadas por Ronald Reagan y Margaret Thatcher se caracterizaron por la combinación entre conservadurismo y neoliberalismo (Ignazi, 2003; Thompson, 2007). El segundo, en los primeros lustros del siglo XXI, cuando se comenzó a percibir en Europa un incremento en la importancia electoral de partidos caracterizados como de derecha radical (Norris, 2005) e incluso posfascista (Griffin, Loh, Unland, 2014; Traverso, 2018). Experiencias cuyo núcleo común, amén sus especificidades, sería su nativismo (Mudde, 2007: 22), ideología que sostiene que el territorio nacional debe estar habitado exclusivamente por miembros de la nación y que las ideas y personas no nativas son una amenaza. A nivel regional también podemos advertir dos momentos claves: el primero en la década de los 90 en donde los gobiernos reformistas ponen en práctica las transformaciones estructurales inspiradas en el Consenso de Washington (Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Melo en Brasil, Alberto Fujimori en Perú y Carlos Pérez en Venezuela), refutando, de esta manera, las

teorizaciones anteriores que afirmaban que esta dirección política no podía seguirse en América Latina bajo un régimen democrático. La segunda década del siglo XXI marca un nuevo momento, después de un período signado por administraciones de la denominada “nueva izquierda”, en muchos países de América Latina el péndulo ideológico gira hacia el otro extremo, a partir de la llegada al gobierno por vías democráticas de fuerzas políticas de derecha, dando vida a múltiples estudios que procuraron reflexionar en torno a este fenómeno (Middlebrook, 2000; Luna y Rovira Kaltwasser, 2011; Giordano, Soler y Saferstein, 2018; Vommaro y Morresi, 2015)

En Argentina, el accidentado devenir político con sus sucesivos quiebres al régimen democrático permitió que las fuerzas de derecha se encumbraran en el poder durante gran parte del siglo XX sin la necesidad de recurrir a la validación del sufragio (Borón, 2000). Sin embargo, el retorno de las reglas de juego democrático en 1983 obligó a estas expresiones a incorporarse a la dinámica de la nueva gramática, proceso en el cual se observan tres tipos de modalidades: a) Con el retorno de la democracia en 1983 somos testigos de los primeros intentos por articular un partido doctrinario, la Unión de Centro Democrático (UCeDe) de Alsogaray; no obstante, nunca lograría poner en peligro el sistema bipartidista que hegemonizaban la Unión Cívica Radical (U.C.R.) y el Peronismo. b) La puesta en marcha durante los años noventa de una estrategia estilo *Caballo de Troya*, es decir, la implementación del programa político económico de centroderecha por un partido asociado históricamente a la defensa de los intereses de los trabajadores, más allá de que, posteriormente, los sucesivos triunfos electorales del menemismo no pueden explicarse a partir de esta jugada. Recordemos que Carlos Menem accedió al poder ejecutivo en 1989, cuando encabezó al peronismo luego de una campaña electoral cuyas banderas principales eran: “*revolución productiva*” y “*salario*”. Premisas que, una vez ungido con la presidencia, fueron dejadas de lado por un plan de reforma estructural que incluía privatizaciones y racionalización del Estado. c) En parte, como consecuencia de la grave crisis argentina del 2001, vemos aparecer el primer partido de centroderecha, Propuesta Republicana (PRO), que se erige como un aparato en pos del éxito electoral (Vommaro, 2017), fuerza política que accede al gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el 2007, y que en el

2015 lidera la alianza *Cambiamos* que permitirá la llegada al gobierno nacional de la centroderecha. Es decir, que si entendemos a la centroderecha como una expresión caracterizada por apelar a sectores de clase media, e incluso baja, además de las elites, y subrayar valores como el orden público, la cooperación con el sector privado, el crecimiento y el gobierno transparente (Coppedge, 1997), en la historia argentina nos encontramos solo con dos experiencias de gobierno de este color político unguidas por el voto democrático: la presidencia de Menem y la de Macri.

No obstante, la familiaridad entre los objetivos económicos de ambas administraciones (racionalizar el Estado, bajar el déficit fiscal, apertura de las fronteras económicas) pareciera que fuesen las diferencias más que las similitudes las claves de lectura que priman en un análisis comparado. La primera gran diferencia es el escenario en que Menem y Macri acceden al poder. En tanto que el primero arriba a la presidencia en medio de una de las crisis económicas más graves de Argentina<sup>3</sup>, escenario que dota al menemismo de una gran autonomía en su accionar (Palermo y Novaro, 1996), permitiéndole llevar a cabo la publicitada *cirugía mayor sin anestesia*, con un escaso nivel de conflicto social al menos hasta 1996, y con el apoyo de los dos partidos políticos más importantes, consecuencia del pacto tras la renuncia de Raúl Alfonsín. Macri, en cambio, asume la presidencia en un contexto político económico más estable, por lo que su campo de autonomía decisoria quizás se encuentre más limitado. A su vez, otro límite que encuentra el macrismo para imponer sus condiciones es que el kirchnerismo dejó una sociedad altamente politizada y concedora de las prácticas democráticas tras treinta años de ella.

La segunda diferencia significativa es que el menemismo es un eslabón histórico de una de las identidades políticas más arraigadas en el seno de la

sociedad argentina. El peronismo, identidad política que, allende los intentos en los primeros años de gobierno de Menem por silenciarla (Souroujon, 2014), limitó las posibilidades de resignificación identitaria, lo que explica el retorno a partir de 1993 de la artillería litúrgica peronista<sup>4</sup>, y brindó un piso electoral y una estructura política en todo el territorio nacional. Evidentemente, los años de gobierno de la Capital Federal no fueron suficientes para que PRO articulara una identidad de esta solidez, lo que se traduce en un arraigo mucho más volátil en el seno de la sociedad, pero paralelamente en una mayor plasticidad al momento de incorporar símbolos, discursos y tradiciones<sup>5</sup>

La profundización en los ejes comparativos explicitados es, sin lugar a duda, una empresa de gran trascendencia para comprender la trayectoria de ambos gobiernos y sus particularidades. Sin embargo, consideramos que hay una dimensión en el seno de las semejanzas que no ha sido profundizada, y que puede constituirse en un Hilo de Ariadna explicativo del apoyo por parte de importantes y heterogéneos sectores sociales a un programa político - económico que décadas atrás solo podía implementarse mediante la coacción. Nos referimos, como hemos comentado en la introducción, a la dimensión del imaginario apelado y articulado en ambos gobiernos para legitimar sus políticas, es decir, más allá de las diferentes tradiciones políticas y coyunturas, creemos encontrar en el seno de estas administraciones una similitud en dos construcciones imaginarias.

## 2. El mito político de la centroderecha argentina

A pesar de que gran parte de la ciencia política contemporánea se erige como una heredera irreprochable de la tradición ilustrada al negar el rol que los mitos políticos desempeñan en el espacio público moderno (Cuthbertson, 1975:15),

3 Recordemos que la hiperinflación en tiempos de Alfonsín llegó a guarismos casi irreales; en 1989 un 3.079,5 % promedio anual de aumento de los índices de precio al consumidor con respecto al año anterior, crisis que continúa en los primeros meses de la administración de Menem

4 A partir de 1993 es factible observar una actitud más conciliadora de Menem con la estructura partidaria justicialista otorgándole más lugar en el gabinete y acudiendo más al Congreso para aprobar las reformas, paralelamente en el plano simbólico se renuevan los festejos en las fechas trascendentes del calendario peronista y en los discursos del presidente se observa un intento por ligar su gestión a las primeras presidencias de Perón (Souroujon; 2017)

5 Esto se torna evidente en el intento de Macri por presentar al PRO como la síntesis de todas las identidades políticas argentinas "(...) el radicalismo(...) con la defensa histórica que han hecho de la república, las instituciones y los valores democráticos(...) reconozco el valor del peronismo en nuestra historia(...) he aprendido el valor de la justicia social, de la igualdad de oportunidades de la movilización social ascendente(...) sueño que esas banderas históricas se sumen a partir del 10 de diciembre(...) también aprendo de los liberales esa defensa que hacen de las libertades individuales(...) como también he aprendido del socialismo, del progresismo y de la izquierda que tantas batallas ha dado por la igualdad" (Macri: 10/8/15).



la aparición de fenómenos políticos que no son susceptibles de ser aprehendidos por la lógica de la razón instrumental ha llevado a un creciente número de intelectuales en los últimos decenios a reflexionar en torno a esta categoría, las dimensiones teóricas que ella entraña y las experiencias históricas que suscribe (Tudor, 1972; Girardet, 1996; Bottici, 2007; Sironneau, 2009). La lectura de estos autores nos posibilita articular una definición de mito político estructurada sobre un núcleo duro compartido y pasible de ser operacionalizada para análisis de casos específicos. Entendemos por mito político una:

narrativa articulada dramáticamente que cuenta un relato sobre el pasado o el futuro, con el fin de dotar significancia a la experiencia política presente, legitimidad e identidad a una comunidad política determinada, e insta a los individuos que viven bajo su égida a actuar, al hallarse comprometidos existencialmente con ella. Narrativa cuyos contenidos van a ir transformándose a través del tiempo, no obstante, mantenga un núcleo común que permita identificarla como tal, mediante el proceso de producción y recepción. Modulaciones que impiden inscribir al mito político necesariamente dentro de un único color político, el mismo relato puede convertirse en soporte de los regímenes más opresivos como de los más libertarios (Souroujon, 2014: 127).

De las distintas dimensiones que operan en esta definición en el presente análisis nos interesa recuperar dos: la narratividad y la mitopoiesis. La primera nos permite pensar el mito como un relato que presenta una secuencia de eventos conectados que concierne a los orígenes, a las causas y a los fines. Narrativa cuyo objetivo principal no es la veracidad de la reconstrucción del pasado, como la disciplina histórica, sino la construcción de un argumento coherente que dé sentido al presente, reconfigurando los eventos de tal manera que la narrativa adquiera un carácter teleológico, necesario

La segunda es la mitopoiesis, la facultad de reconversión, de mutación que presentan los mitos políticos a lo largo del tiempo con el fin de seguir ostentado la vigencia significativa. Como sugiere Blumenberg (2003) en el mito es posible identificar un núcleo narrativo permanente que nos habilita a identificarlo como el mismo, pero que, paralelamente, ostenta amplios márgenes de variación. Lo que posibilita que un mismo mito

contenga durante su recorrido histórico múltiples variantes, muchas veces contrarias entre sí. Mitopoiesis que explica la extensa funcionalidad del mito en el interior del arco iris político (Girardet, 1996), ya que una misma estructura narrativa puede a lo largo del tiempo ser soporte de la conservación como de la revolución.

En Argentina es el régimen conservador de finales del siglo XIX el que articula por primera vez el mito de Argentina potencia, de un país destinado a un futuro de grandeza (Gerchunoff, 2010; Romero, 2007). Período en el cual la resolución de los conflictos internos y el progreso material anclado en el modelo agroexportador, suscitaban un optimismo, en algunas ocasiones teñido de euforia, sobre el futuro del país (Souroujon, 2014). Mito que cruzó con escasas modulaciones el régimen conservador y el radical (Svampa, 1996: 180). Durante el gobierno de Perón, este mito se articula con un proyecto de autarquía económica, Argentina iba a convertirse en una gran potencia gracias a su autosuficiencia económica (Mora y Araujo, 1995: 55), y recuperaría su protagonismo internacional erigiéndose como un actor principal dentro de los no alineados al sistema bipolar. Destino de protagonismo que también puede ser rastreado con diferentes modulaciones en los gobiernos de Frondizi, Isabel Perón y el régimen militar inaugurado en 1976 que caracterizaría a Argentina como una potencia moral que persigue la paz y la democracia en las relaciones internacionales (Russell, 2010: 293). Mito que nace como una variante del sueño americano que se extiende a distintos países de América Latina, aquellas naciones “nuevas” receptoras de afluentes migratorios que se pensaban a sí mismas como tierra de libertad y prosperidad (Armony y Armony, 2005). Pero se arraiga más sólidamente en Argentina a partir de ciertas características particulares, geográficas y demográficas. Lo que engendró que en la cultura política de este país prime un sobredimensionamiento de su relevancia en el mundo, así como una idea de destino manifiesto (Armony, 2002)

Al centrar nuestra mirada en los discursos de Menem y Macri podemos hallar una modulación similar del mito de Argentina potencia, de una Argentina protagonista principal de la comunidad internacional, que se diferencia de sendas administraciones anteriores: la de Raúl Alfonsín que a través de su canciller Dante Caputo subrayaba la pertenencia de Argentina al tercer mundo, y la de los años kirchneristas en que Argentina cerró rela-

tivamente su mercado y centró sus relaciones internacionales con países de la región. Tres son los principales registros en donde hallamos coincidencias entre la “Argentina país del primer mundo milenarista”<sup>6</sup> y la “Argentina supermercado del mundo de Macri”<sup>7</sup>. 1) El carácter milenarista de la secuencia narrativa, es decir el futuro visto como el regreso a un pasado por fuera de la cronología histórica, 2) las causas de esta potencialidad y del fracaso, los obstáculos identificados como los responsables de la no realización del mito en el pasado reciente, 3) la mirada positiva de las naciones desarrolladas hacia nuestro país como símbolo legitimador, la mirada externa como ratificación del mito.

### 2.1. El carácter milenarista del mito. El retorno a la promesa argentina

En los dos casos analizados podemos observar que el mito de la *Argentina potencia* relata un futuro de próxima realización caracterizado por dos elementos, la inserción de nuestro país como protagonista de la comunidad internacional y el desarrollo económico que terminaría con las periódicas crisis y posicionaría a la Argentina entre los países más ricos. Dimensiones que se visualizan con claridad durante el gobierno de Menem en donde la participación activa en los distintos conflictos militares internacionales<sup>8</sup>, la paridad de nuestra moneda con el dólar, la modernización del Estado y las privatizaciones eran los símbolos más representativos de éstas:

La reforma del Estado nos va a ubicar entre los países más desarrollados y prósperos de la tierra [...] La Argentina nació para estar en el primer mundo. Si es que vamos a hablar de mundo yo quiero insertar a la Argentina en ese mundo de desarrollo de crecimiento. No quiero ser un país subdesarrollado o periférico. Quiero que la Argentina se convierta en un país central (Discurso del presidente Menem: 16/4/90)

“La actual crisis del Golfo nos ha permitido probar que ya no eludiremos las responsabilidades que una presencia protagónica en el mundo impone” (Discurso del presidente Menem: 1/12/1990)

“Con Estados Unidos estamos en un pie de igualdad, aunque ellos pasan por un proceso recesivo muy fuerte cosa que en Argentina no ocurre” (Discurso del presidente Menem: 11/11/1991)

En la administración PRO, el protagonismo argentino se plasmaría en el rol central que debería ostentar en los debates más apremiantes del nuevo sistema internacional, y el desarrollo en el inicio de una etapa de crecimiento económico inédita en la historia:

(...) también salimos al mundo a decir que la Argentina quiere ser parte, ayudar a la solución global de los problemas como cambio climático, seguridad alimentaria o energías renovables, y el mundo ve y acompaña este camino. Por eso el año que viene se organizará en la Argentina el próximo Foro Económico Mundial Latinoamericano, y en el 2018 recibiremos el G 20. En el mundo se ve y se vuelve a hablar de la Argentina, y este Foro es también una invitación a todos los interesados a unirse a esta conversación. (Discurso del presidente Macri: 13/9/16)

La similitud más interesante en el relato del mito de ambos líderes se relaciona con la descripción del futuro a partir de una serie de significantes que hacen referencia al pasado: *recuperación, volver, otras épocas*, particularidad de los mitos milenaristas en donde el futuro se funda sobre la lógica del retorno a arquetipos mitologizados (Souroujon, 2014). Como observa Sironneau (2009:83) estos mitos postulan un estado de pureza y perfección original, seguido de una caída, de un estado de decadencia marcada por luchas y conflictos, caída que será detenida por la llegada de un Salvador que impondrá en la tierra el reino de Dios. En esta clase de mito los límites entre añoranza y esperanza se vuelven más difusos (Girardet, 1996: 98), el futuro se construye como un regreso a un estadio de la historia de la comunidad en donde todas las dificultades del presente estaban lejanas. Obviamente los arquetipos hacia dónde retornar varían de una experiencia a otra. No obstante, en ambos casos estudiados observamos una equivalencia en la estructura narrativa, precisamente esto los define como mitos milenaristas. Dentro de esta estructura mítica los

6 “Nuestro país está siendo protagonista de un nuevo orden. Una nueva Argentina, que empieza por casa, para integrar un primer mundo desde un primer país” (Discurso del presidente Menem: 14/4/92)”

7 “Y el partido es dejar de ser el granero del mundo para pasar a ser el supermercado del mundo” (Discurso del presidente Macri: 15/3/16)

8 Bosnia, Chipre, Kosovo, por solo mencionar los más destacados.



vocablos *volver*, *reinsertar*, *el llamado de la historia* con que el presidente Macri plagia sus discursos, juegan la misma función que los vocablos *devolver*, *otras épocas*, *reubicación* que observamos en los discursos de Menem:

Para una Argentina que ineludiblemente tiene *que volver* a sus épocas de brillo, de gloria. Para una Argentina que tiene la obligación a través de todos ustedes, de *reubicarse* entre los primeros lugares en el concierto de las naciones del mundo. (Discurso del presidente Menem: 11/9/91) (Resaltado del autor)

"(...) había que cambiar la historia, había que dar un giro de ciento ochenta grados para *devolverle* a Argentina el prestigio y la trascendencia que supo tener en *otras épocas*". (Discurso del presidente Menem: 23/3/93) (Resaltado del autor)

"(...) este residente está viajando por el mundo diciendo que *la Argentina volvió*, que va a tener un rol activo y no para echarle la culpa a los demás por las cosas que nos pasan". (Discurso del presidente Macri: 9/5/16) (Resaltado del autor)

(...) queríamos *volver* a ser parte del mundo; queríamos terminar con el aislamiento; pasamos por elecciones muy complejas, pero nos fue bien y ahí uno siente eso (...) una comprensión de lo que tenemos que pasar *para volver a ser*, nuevamente, un país competitivo y desarrollado. (Discurso del presidente Macri: 19/9/16) (Resaltado del autor)

"Hemos aprendido mucho de la experiencia, como mencionaba usted, *Argentina fue en su tiempo un país sumamente rico* y tiene el potencial de volver a hacerlo (...)" (Discurso del presidente Macri: 25/1/2018) (Resaltado del autor)

Lo más interesante del mito relatado por la centroderecha argentina es que el pasado a regresar, más allá de ciertos anclajes en un punto histórico preciso, es un pasado que no se encuentra inserto en la cronología histórica, sino que es una promesa de un destino de grandeza que acompaña a la Argentina desde su nacimiento. El futuro es un retorno a una Argentina siempre latente pero nunca realizada. Como lo expresa claramente el presidente Macri, el ADN de nuestro país, que se halla en los orígenes del mismo, lo condiciona a liderar el mundo.<sup>9</sup>

## 2.2. Entre el éxito y el fracaso. Causas y obstáculos en el desarrollo del mito

Ambos presidentes coinciden en señalar a los recursos como el sustento sobre el que se inscribe el destino de éxito que acompaña a la Argentina desde su origen. Por un lado, los recursos de índole natural, que es una construcción imaginaria que tal como lo demuestra Romero (2007) se extiende a lo largo del siglo XX en el país.<sup>10</sup> Por otro lado, y subordinado al anterior, los recursos humanos, la promesa de grandeza argentina se asienta en las características excepcionales de su población, donde salen a relucir cualidades como la inteligencia, el talento y la creatividad, como sellos propios del gen argentino. En este orden, el discurso de Mauricio Macri parece ser una repetición del pronunciado por Carlos Menem décadas atrás.<sup>11</sup>

Ahora bien, ante estos recursos ¿cuál es la justificación de la no realización del mito de la Argentina potencia a lo largo de las décadas? En primer lugar, en el mito desplegado por ambas experiencias de centroderecha, se procura

9 "... es que la Argentina – sin lugar a dudas – tiene un rol regional y un rol mundial, porque está en nuestro ADN nuestra responsabilidad de liderar, de conducir y hacer un aporte, más allá de nuestras fronteras" (Discurso del presidente Macri: 24/1/17)

10 Se podría objetar que los recursos naturales no son una construcción imaginaria sino un hecho material, sin embargo, como bien lo establece Taylor (2005), los supuestos hechos materiales, no pueden comprenderse como datos brutos, incuestionables y autotransparentes, mediante esta trampa las ciencias sociales pudieron eludir las discusiones interpretativas. Todo hecho material cobra su valor significativo a través de un proceso de interpretación intersubjetivo. Nadie pudo negar el hecho del terremoto de Lisboa en el siglo XVIII, pero su significado generó grandes controversias intelectuales. En este sentido, como argumentamos, los recursos naturales fueron significados como el indicador de la excepcionalidad argentina

11 "Creo que los argentinos, a partir de los enormes recursos naturales que tenemos pero fundamentalmente de los significativos e importantes recursos humanos, podemos convertirnos en un gran país" (Discurso del Presidente Menem: 14/9/1991) "(...) esta enorme geografía territorial de treinta y tres millones de habitantes, con todos los climas, todos los recursos naturales habidos y por haber sobre el planeta, pero principalmente dotado de recursos humanos excepcionales" (Discurso del presidente Menem: 20/6/1993)

"Este maravilloso país lo es no sólo por sus recursos naturales, lo es principalmente por ustedes, por su capacidad, por su talento, por su creatividad" (Discurso del presidente Macri: 29/3/16) "Y sabemos que tenemos una enorme potencialidad, el mundo entero lo reconoce. Vivimos a diario comentarios internacionales acerca de que Argentina es el país con más posibilidades de crecimiento que existe en la actualidad, y es verdad. No sólo por los recursos naturales que tenemos, de los cuales vamos a hablar hoy, sino por nosotros, por nuestros talentos, por nuestras capacidades" (Discurso del presidente Macri: 10/1/17)

censurar aquellos argumentos que depositaban los obstáculos para la realización del mito en el orden externo: Argentina no es una víctima de la estructura internacional.<sup>12</sup> Los obstáculos obedecen a cuestiones internas y, en consecuencia, es la propia nación la única responsable de su historia y de su futuro. Allende los contextos e interlocutores disímiles que permiten comprender el discurso de estos presidentes, la lectura de los mismos, nos presentan una analogía en el fundamento que explica el fracaso, el obstáculo principal que reprimió el desarrollo del devenir mítico es la desunión entre los argentinos. Armony (2002), lucidamente subraya que históricamente en Argentina se ha establecido un vínculo causal entre el problema de la desunión nacional y el del fracaso en el proyecto de construir en el país la promesa mítica. En el caso del presidente justicialista, la tensión militar era el conflicto principal que se erigía como símbolo que condensaba las distintas luchas fratricidas que habían atentado contra el desarrollo del país<sup>13</sup>, el olvido y el silenciamiento del pasado, materializado en el indulto eran las claves para sortear el obstáculo<sup>14</sup> (Souroujon, 2014). El contradestinatario de las intervenciones de Macri en este registro es el gobierno anterior, y su forma de comprender la política como antagonismo, como conflicto. Frente a un kirchnerismo a quien responsabiliza de las brechas político – sociales, el PRO pretende erigir una nueva política de diálogo y consenso en donde las diferencias son respetadas e integradas.<sup>15</sup> Sin embargo, el kirchnerismo no es considerado una excepción en la historia argentina, tal como antes lo

hizo el menemismo, el PRO concibe el pasado como una larga lucha entre ciudadanos que su gobierno pondría fin, aunque en este caso no sea tanto el olvido como el diálogo el remedio elegido.<sup>16</sup>

### **2.3. La ratificación del mito. La mirada positiva de las naciones desarrolladas**

Ambos presidentes procuraron presentar ante la sociedad la validez del mito mediante la utilización de múltiples símbolos, en el caso del gobierno de Menem, la estabilidad monetaria, el crecimiento del consumo y las privatizaciones fueron resignificados como indicadores de la entrada de Argentina al primer mundo. Por su parte, la desaparición del cepo cambiario y la apertura a nuevas compañías aéreas *low cost*, eran banderas que levantaba la gestión macrista para graficar el nuevo posicionamiento del país en la escena internacional. Sin embargo, en ambos casos hallamos una sugestiva similitud que nos permite pensar en un elemento estructural del mito del país potencia de la centroderecha argentina. Tanto en el gobierno de Menem como en el de Macri el símbolo recurrente para demostrar su realización es la percepción que los países desarrollados tienen sobre el proceso nacional. Ambas administraciones, reconociendo la importancia que posee la mirada y aprobación del otro para la autopercepción como sociedad, realizan una puesta en escena de la consideración que los países más desarrollados tienen hacia Argentina, países que en el imaginario sedimentado de la sociedad eran modelos a seguir.

12 “En nuestra cultura política, se había difundido la idea de que el desarrollo era algo así como una deuda caritativa que el mundo exterior tenía con nosotros. A partir de ese preconcepto, la acción diplomática había sido erróneamente orientada (...)” (Cavallo, 1996: 360)

“Siempre nos han querido inventar que en algún sótano de Nueva York o de Hong Kong hay gente pensando en cómo vamos a joder a la Argentina, y eso nunca fue verdad. Como tampoco hay gente pensando cómo vamos a ayudar a la Argentina” (Discurso de Macri: 22/8/17)

13 “(...) era fundamental cambiar la historia en la República Argentina. Una historia, un pasado de frustraciones, de fracasos y enfrentamientos que nos llevaron a una decadencia inédita en nuestro país” (Discurso del presidente Menem: 9/6/92)  
“(...) incluso diría, que desde los mismos inicios de nuestra Patria... nacieron estos problemas, expresado a través de una serie de antinomias que fueron acompañando los tiempos históricos del devenir de nuestra querida Argentina. Unitarios y federales, radicales y conservadores, peronistas y antiperonistas, civiles y militares, no teníamos paz en este sentido” (Discurso del presidente Menem: 15/9/92)

14 Dejemos de mirar hacia atrás, caso contrario nos va a pasar como la esposa de Lot, que de tanto mirar hacia atrás se convirtió en estatua de sal” (Discurso de Menem: 8/7/91)

15 “Pero este maravilloso país hace muchos años que crece por debajo de sus potencialidades. En los últimos cinco años, nulo crecimiento y casi por una década, miles y miles de pequeños productores de todo el país escucharon a su gobierno hablar de ellos y nosotros. Y llegó a tal límite que era ellos o nosotros (Discurso del presidente Macri: 19/7/17)

16 “(...) pero lo que ha pasado ha sido algo que ha involucrado a todos los ciudadanos de mi país, que entendieron que 30 o más años de conflictos, de enfrentamiento o de aislamiento no ayudaron para nada, por el contrario, aumentaba la pobreza. Hoy, tenemos el 30 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza, a pesar de los abundantes recursos naturales y lo que es más importante aún, increíbles recursos humanos. Así que entendimos que la forma de hacerlo era poniendo fin a los enfrentamientos y tratando de recurrir al diálogo entre nosotros y con el resto del mundo” (Discurso del presidente Macri: 27/4/17)



Durante la presidencia de Menem la validación extranjera cobró visos hiperbólicos, Argentina era presentada como el ejemplo económico del cual el mundo aprendía<sup>17</sup>, las relaciones personales de Menem con los líderes del mundo y las visitas de estos a nuestro país eran interpretadas como reflejo de la nueva situación internacional<sup>18</sup> (Souroujon, 2014). Una nueva consideración mundial hacia nuestro país que era presentada como un renacido orgullo patriótico después de décadas de vergüenza.<sup>19</sup> Si durante el menemismo la mirada extranjera hacia de Argentina el milagro económico a emular por la estabilidad monetaria que exhibía, a partir de la presidencia de Macri, Argentina se convierte en el paraíso confiable que los inversores de los países más relevantes estaban esperando, al ser el país con mayor potencial de crecimiento.<sup>20</sup> A diferencia de Menem, Macri nunca pudo ostentar una transformación económica milagrosa, al no poder mejorar radicalmente ninguno de los indicadores económicos, por lo que su discurso se centró en la potencialidad argentina y en los beneficios que la seguridad jurídica y la previsibilidad de su administración brindaba a los capitales foráneos. Por otra parte, ambas administraciones usufructúan las visitas de los líderes mundiales como signos de la situación de Argentina, visitas que son catalogadas como inéditas y efecto de la realización del mito.<sup>21</sup>

### 3. El espíritu de centroderecha y la ética de autoayuda. Un caso de afinidades electivas

La literatura de autoayuda es un género propio de la cultura de masa definido principalmente por el ofrecimiento de soluciones a problemas personales o de la vida cotidiana (Papalini, 2015), principalmente en el espacio económico – laboral y las relaciones interpersonales. Género que se estructura sobre dos tradiciones fundamentales<sup>22</sup>: la terapéutica y la espiritualidad oriental o *New Age*. Expresión que florece en la década de los sesentas a raíz de la aparición de los libros de bolsillo, pero que presentó un crecimiento exponencial en occidente en los últimos lustros del siglo XX (Illouz, 2010: 209), lo que se manifestó también en Argentina.<sup>23</sup>

Distintas lecturas han marcado la relación entre este nuevo lenguaje que modela la subjetividad contemporánea y la gramática política – económica neoliberal (Rose, 1999; Papalini, 2015). Incluso los recientes trabajos de Vommaro referidos a la experiencia del PRO han marcado su relación con este nuevo lenguaje del yo que se trasluce en lo que denomina nuevas espiritualidades (Vommaro, 2014). Es en estos mismos trabajos donde se sugiere que existe una relación de *afinidad electiva* entre esta nueva espiritualidad y el sistema de creencia del PRO (Vommaro, Morresi, Bellotti, 2015: 426).

En este trabajo también abonaremos a la

17 “Cuando yo hablaba con el presidente Bush me decía: parece mentira, nosotros ahora tenemos que seguir el camino que ustedes han emprendido hace más de un año en la República Argentina” (Discurso del Presidente Menem: 13/8/90) “(...) sería bueno que se reconocza –como lo hacen los de afuera – lo que hicimos en los últimos tiempos y sino no tendría sentido que hombres de afuera vengan a decir aquí que el modelo argentino tendría que servir para otros países del mundo. Incluso me lo han dicho legisladores norteamericanos hace más de un año y medio atrás que ellos van a tener que hacer lo mismo en su país que estamos haciendo nosotros aquí (...)” (Discurso del presidente Menem: 16/9/1992)

18 “(...) el presidente Bush, quien me dijo con toda claridad que Argentina no tan sólo cuenta con el apoyo de los Estados Unidos, sino que el presidente de los argentinos cuenta con el apoyo de su amigo el presidente de los Estados Unidos” (Discurso del presidente Menem: 8/3/1990)

19 “Donde vamos hablan bien de nuestra patria; ir con un pasaporte argentino a cualquier país de la tierra es prácticamente un toque de distinción o de honor. Esto no ocurría hasta hace poco tiempo (...)” (Discurso del presidente Menem: 10/1/1992)

20 “Yo no puedo parar de atender a una gran cantidad de gente que viene del mundo diciendo “queremos ser parte de la Argentina que viene” (Discurso del presidente Macri: 18/6/16) “El mundo - como lo vimos en la licitación de renovables, antes con la térmica, en el foro - está apostando por la Argentina, el mundo cree que la Argentina es el país con mayor potencialidad de crecimiento en el mundo entero. ¿Y saben qué? El mundo tiene razón (...)” (Discurso del presidente Macri: 20/10/16)

21 “Y hoy, en pocos meses, nos hemos podido sentar con los principales líderes del mundo, con los principales países del mundo; ustedes seguramente vieron por televisión a algunas de las personas que nos visitaron unos meses atrás. Y nos hemos sentado a la mesa sin creernos más pero también sin creernos menos, diciéndoles que los argentinos queremos estar en el mundo; y el mundo nos dijo: bienvenidos los argentinos, creemos en ustedes también nosotros, necesitamos del aporte al mundo de los argentinos” (Discurso del presidente Macri: 10/6/16)

22 Papalini (2015:266) subraya que en realidad son tres los discursos legitimadores: Neurociencia y psicología, ciencias humanas y filosofía y new age

23 Según la Cámara del Libro, hacia el año 1999 llegaron a editarse quinientos títulos de autoayuda, ubicándose en el cuarto puesto de temas más editados. Por otra parte, muchos de estos títulos han reinado en el ranking de ventas en el transcurso de estos lustros, logrando algunos monopolizar los primeros puestos por más de un año, ver (Souroujon, 2009: 111)

idea de afinidad electiva, como relación dialéctica que se genera entre dos configuraciones sociales o culturales, que no es reducible a la determinación causal directa en sentido tradicional, sino que se trata de una analogía estructural, de un movimiento de convergencia de atracción recíproca, de confluencia activa entre dos estructuras significativas previamente disímiles. Tal como lo entendía Weber (1994) es una atracción recíproca entre dos configuraciones a priori provenientes de universos inconmensurables, como ser el protestantismo y el capitalismo, o la literatura de autoayuda y las políticas de centroderecha; que terminan estimulándose, apoyándose mutuamente, sin resultar en una fusión en donde se desdibuja la identidad de cada una. Es decir que, si bien la literatura de autoayuda no nace para dar respuesta a los problemas que generan las políticas neoliberales, ya que su origen es anterior a la aparición del prefijo neo en la tradición liberal (Illouz, 2010; Papalini, 2015), configura una concepción del yo que impulsa a la gente a actuar y a percibir de una determinada manera concebida como legítima que se retroalimenta con el discurso de centroderecha.

El fenómeno de la autoayuda, como nueva espiritualidad, puede ser rastreado al interior de la administración macrista, tanto en sus años al frente de la ciudad de Buenos Aires como luego de su ascensión al ejecutivo: la organización de *Fe Vida* en 2012 con el Ravi Shankar como actor protagónico, los retiros espirituales anuales del gabinete en su conjunto, el paso de muchos de los empresarios que forman parte del equipo de gestión por experiencias de *coaching* espiritual y la autocomprensión de su entrada en política para saciar un vacío existencial que la vida privada no satisfacía (Vommaro, 2017). Sin embargo, nuestro objetivo es recuperar el imaginario inscripto en la sociedad del cual la literatura de autoayuda es sintomática y constitutiva, y presentar su afinidad electiva con la cosmovisión de la centroderecha argentina expresada en los discursos presidenciales, que se fortalece y retroalimenta de este imaginario. Objetivo que nos guía hacia un análisis comparativo de los dos corpus (libros de autoayuda y discursos presidenciales) para encontrar allí las similitudes entre las distintas dimensiones.

### 3.1. El cambio en el orden del yo

En líneas generales, el género de autoayuda propone una transformación del yo que le permite hacerse de los recursos y fortalezas internas para que éste sea capaz de afrontar las distintas vicisitudes que se originan, para que se ayude a sí mismo. Ante un escenario volátil en constante movimiento en donde los cambios sobrevienen inexorablemente (Papalini, 2015: 244) la única posibilidad de ayuda de sí es una transformación interna paralela. Como se relata en *¿Quién se ha llevado mi queso?* libro paradigmático de esta literatura:

Bueno –contestó Michael- en lugar de quejarse por los cambios cuando se producen la gente se limita a decir ahora Ya han vuelto a llevarse mi queso. Busquemos el queso nuevo (...) la gente que hasta entonces se había resistido no tardó en comprender las ventajas de cambiar y hasta ayudaron a cambiar. (Johnson, 2000:103)

En ambos gobiernos analizados se presenta el cambio interior a nivel individual como el factor principal sobre el que se sustenta el cambio en la dirección sociopolítica. Los dos presidentes subrayan que la novedad de sus gobiernos no se inscribe tanto en el cambio de dirección económica, sino en un cambio en la forma en que los individuos de la sociedad conciben su yo. Más allá de que Menem lo presente como un cambio a nivel moral que genere una nueva mentalidad, y Macri lo denomine como un cambio cultural; en ambos casos se hace referencia a una transformación en el seno de la subjetividad en donde se puede registrar esta afinidad electiva entre la nueva derecha y la autoayuda:

El cambio será moral o no será (...) La década del '90, sin lugar a dudas, será la década de esta nueva clase y de este nuevo espíritu de dirigentes (...) Un cambio que tiene que ser primero individual en el interior de cada uno de nosotros, para después trasladarse a las estructuras sociales, y llegar a una culminación de tipo cultural. (Discurso del presidente Menem: 9/11/1989)

(...) queda claro que lo que comenzó hace quince meses en nuestro país es mucho más profundo que un cambio económico. Es un cambio cultural, es un cambio basado en un aprendizaje de años en los cuales nos llevaron por caminos equivocados. (Discurso del presidente Macri: 6/4/17)



### 3.2. Flexibilidad

Una de las manifestaciones más tangible de la afinidad electiva es la aparición en ambos corpus de la idea de flexibilidad como componente vital del cambio. La literatura de autoayuda legitima una transformación interna de constante adaptación a los cambios externos.<sup>24</sup> Los enemigos de esta flexibilización que entorpece este comportamiento darwiniano, son las rigideces internas que funcionan como trabas para la constante adaptación, *las estacas que nos quitan la libertad* (Bucay, 2003, 19). Dentro de esta lógica son atacadas: las dependencias personales<sup>25</sup>, la razón crítica que aletarga la capacidad de adaptación<sup>26</sup> y el pasado. Este último es un blanco constante en este género, la realización del yo se comprende como un equilibrio entre oportunidades y riesgos. Desprenderse del pasado mediante las diversas técnicas de liberación de los hábitos emocionales opresivos es algo que genera una multiplicidad de oportunidades para el desarrollo propio (Giddens, 1995:101).<sup>27</sup>

El menemismo intentó, con mediano éxito, injertar desde fuera la flexibilidad necesaria en el mundo del trabajo a través de la reforma laboral, la cual pudo ser implementada luego de arduas negociaciones en 1995; reforma que, además de buscar la reducción del costo laboral, pretendía flexibilizar la distribución del tiempo del trabajo. A pesar de que en el discurso de Menem es posible

hallar la figura del hombre adaptándose a los cambios del mundo<sup>28</sup>, es en el discurso de Macri donde florece, de igual forma que en la literatura de autoayuda, la premisa de que los cambios vertiginosos solo pueden ser enfrentados a través de una gran flexibilidad personal y un trabajo de adaptación. La idea subrayada constantemente por el macrismo de preparar a los jóvenes para trabajos que aún no existen, se inscribe bajo esta misma lógica de cambios permanentes e inciertos y capacidades adaptativas:

Por eso quiero rescatar un valor que es la flexibilidad, la capacidad de adaptarnos a las necesidades del mundo y de nuestros vecinos en cada momento. Estamos en un tiempo de cambios cada vez más rápidos y cada vez más profundos. Esos cambios continuos nos llaman a encarar este proyecto con ingenio, con compromiso, y especialmente con diálogo permanente entre nosotros" (Discurso del presidente Macri: 21/12/15).<sup>29</sup>

Hemos señalado en el apartado anterior cómo el pasado como instancia a superar y a olvidar, había sido trabajada por el menemismo, al ser fuente de conflictos y antagonismos. El pasado, a su vez, cobra una nueva cualidad maléfica en consonancia con lo comentado recientemente, ambas administraciones lo constituyen como la raíz de la cual emergen actores, prácticas y comportamientos entumecidos que no comprenden el escenario presente y en consecuencia entran en contradicción con los nuevos

24 Como sugiere un libro que procura dar consejos en el mundo laboral: "llegó el momento de que usted enfrente la flexibilización laboral externa con su flexibilización personal interna" (Fusillo, 2000: 19)

25 "Cuando aprendemos a ver claro y nos embarcamos en nuestra evolución, cualquiera de nosotros puede encontrarse frenado por una adicción a otra persona" (Redfield, 1994: 212), "La palabra dependiente deriva de pendiente, que quiere decir literalmente que cuelga (...) significa también incompleto, inconcluso, sin resolver" (Bucay, 2003, 18). Carozzi (2000: 78) en su estudio comenta como en los talleres de transformación personal se enseña el desapego como virtud a cultivar, al erigirse el apego a terceros como fuente de infelicidad

26 "Era consciente de haber aprendido algo útil de sus amigos ratones (...) algo importante sobre seguir adelante. Ellos procuraban que la vida fuera simple. No analizaban en exceso ni super complicaban las cosas. En cuanto cambió la situación y el queso cambió de sitio ellos también cambiaron y se trasladaron con él" (Johnson, 2000: 79)

27 "Las personas que viven en el presente no están sepultadas por el pasado ni por el futuro, no llevan ninguna carga" (Osho, 2000: 64)

28 "El mundo viene evolucionando y los hombres creen que son ellos los que lo hacen evolucionar; son unos angelitos. Los hombres son el producto de la evolución, no la causa. El mundo evoluciona por factores de determinismo y fatalismo histórico. Hay muchos factores que no los controla el hombre; lo único que éste hace, cuando lo puede hacer, es que cuando se presenta esa evolución fabrica una montura para poder cabalgar en ella y seguirla". Son palabras de Perón" (Discurso del presidente Menem:2/3/99)

29 Vale subrayar que la relación entre autoayuda y políticas económicas de centroderecha no es de causa y efecto, ni siquiera es necesario que los exponentes más importantes de la centroderecha explícitamente estén influenciados por la autoayuda. Por otra parte, tampoco consideramos que la ética de autoayuda sea una construcción instrumental con el fin de legitimar los postulados del liberalismo consecuencialista o económico. Sino que no encontramos, como lo expresamos en el cuerpo del texto, ante una afinidad electiva de atracción y estimulación recíproca entre dos elementos independientes

tiempos, actores que se resisten al cambio.<sup>30</sup>

### 3.3. Problemas privados soluciones privadas

Otro universo de significaciones que abre esta concepción de cambio es la interiorización tanto de las causas como de las soluciones de los distintos obstáculos presentados, los problemas sociales son resignificados, principalmente, como problemas del individuo mismo, en particular de su incapacidad para cambiar. Se despliega, como apunta Ampudia de Haro (2006), el escenario para que sean los mismos individuos los encargados de garantizar su existencia material y psíquica, convirtiéndose las condiciones externas en mero epifenómeno de las internas, por lo que los cambios deben operarse en este registro. Tal como asevera Papalini citando a Beck y Beck Gersheim (2015: 40), se ofrecen soluciones biográficas a contradicciones sistémicas. Quizás la frase que mejor ilustra este universo de significaciones sean las palabras del presidente Menem abogando por una *privatización de las mentalidades*, en línea con el traspaso de las distintas empresas estatales a manos privadas. El Estado debe delegar la responsabilidad por las condiciones, obstáculos, y proyectos de vidas personales, a los mismos individuos: “Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el Estado Nacional (...)” (Discurso del presidente Menem: 8/7/89).

La evaporación de los distintos factores exógenos como condicionamiento de la existencia

permite que se subjetivizen todas las vicisitudes de la biografía, convirtiendo a aquellos que padecen los efectos de los males sociales en sus propios victimarios, en culpables personalmente de su situación producto de su irresponsabilidad<sup>31</sup> y de sus exiguos recursos emocionales.<sup>32</sup>

La responsabilidad de cada uno ante su destino se encuentra graficada en el polémico discurso que Macri ofreció en el bicentenario de la independencia, en el cual resignificó el vocablo independencia. Dicho término, en este contexto no se refiere tanto a la liberación del yugo español y la constitución de una nueva nación, sino a la independencia del individuo de cualquier otro ente externo para asumir su propio futuro y sobrellevar los obstáculos. Independencia significa, en este discurso, que no existe otro culpable que el mismo individuo ante sus problemas, y en un plano más abarcador, como hemos desarrollado anteriormente, que Argentina no puede culpar a ningún país extranjero de su devenir.<sup>33</sup>

La ausencia de entes externos al cual se recurre para solucionar o explicar los avatares biográficos es presentada como un valor moral; en el caso de Menem, las distintas cualidades que deben asumir los nuevos actores económicos: la inversión, el riesgo, la asunción de la lógica de la competencia, la innovación, no son presentadas como cualidades económicas sino morales: “(...) una nueva mentalidad a nuestros empresarios. Para entender a la inversión como una opción moral, antes que como una opción exclusivamente económica”. (Discurso del presidente Menem: 20/7/1992)

30 “Hay otro sindicalismo que está todavía pensando en 1945 y que es uno de los más férreos oponentes a este gobierno (...) Son los que piensan que la Argentina sigue teniendo una enorme reserva de recursos en el banco central. Son los que piensan que manteniendo a las empresas deficitarias en el poder del Estado se van a salvar, cuando los que están haciendo es hundir a los trabajadores y a sus familias” (Conferencia de prensa del Presidente Menem: 21/6/90). “Esto implica una transformación muy grande, implica mirarnos hacia el futuro en vez de pelearnos viendo los fracasos del pasado y no hay que por qué tenerle miedo a esta idea, porque no se trata de sacar o de ajustar sino de poder, de ceder en algo para recuperar el conjunto de transformarnos para poder crecer. Detrás del miedo al cambio hay a veces una mirada reaccionaria y conservadora, que defiende privilegios y hay grupos que usan el miedo para conservarlos, es mentira que estamos condenados a que se repitan nuestra historia de fracasos (...)” (Discurso del presidente Macri: 30/7/17)

31 “La primera reacción frente a los problemas es colocar las causas fuera de uno mismo... sin embargo están en nuestro interior” (Fusillo, 2000:20)

32 “Hay un papel que la aptitud emocional juega por encima de la familia y las fuerzas económicas... Estudios a largo plazo de ciertos niños crecidos en medio de la pobreza, en familias abusivas o con un padre que padece una severa enfermedad mental, mostraron que aquellos que pueden recuperarse a pesar de enfrentarse a las más penosas dificultades, tienden a compartir las claves de su destreza emocional. Estas incluyen una sociabilidad ganadora que atrae a los demás, confianza en ellos mismos, una actitud persistentemente optimista ante el fracaso y la frustración, la habilidad de recuperarse rápidamente de un revés, y una personalidad fácil de llevar” (Goleman: 2000: 296)

33 “(...) porque eso conlleva una responsabilidad, porque no se agota en decir “el país es independiente, este Estado es independiente”. Es cada ciudadano, cada uno de nosotros asumiendo ese rol, ese rol de responsabilidad que significa que no le podemos echar la culpa a nadie de lo que nos suceda porque somos los dueños de nuestro destino. Significa que no podemos sentarnos a esperar que alguien venga a tomar las decisiones por nosotros ni los problemas sean solucionados por otros. Somos nosotros los que tenemos que elegir nuestros proyectos, impulsarlos, defenderlos” (Discurso del presidente Macri: 9/7/16)



Macri prefiere explotar la figura del *self made man* en donde se celebra la dignidad del esfuerzo personal que permite la superación y la autoestima, y la noción de la puesta en práctica de las ideas propias como ejemplo de innovación y emprendedorismo: “Ese es el camino del progreso, el esfuerzo personal, que no es sacrificio, el esfuerzo personal que lleva a la superación, que lleva a la autoestima y que lleva a la convicción de que juntos podemos progresar y ser mejores” (Discurso del presidente Macri: 10/11716). Imagen del *self made man* cuya contracara es la inscripción del egoísmo como valor moral, ya que se debe permitir que el otro también se realice por su esfuerzo personal.<sup>34</sup> No es azaroso que la introducción de este valor, del modelo del *self made man*, sea presentado en el seno del discurso macrista mediante el recurso a testimonios de ciudadanos comunes que son ejemplos de superación y de esfuerzo personal.<sup>35</sup> Aquí vemos una línea de afinidad electiva a nivel de las formas, los testimonios macristas se desarrollan de manera similar a las sesiones de los grupos de autoayuda. Aún la literatura de este género se apoya sobre esta estructura compositiva en donde los temas se exponen a partir de ejemplos y testimonios, en el cual el caso individual deja de ser único para representar un conjunto de situaciones similares y alcanzar mayor nivel de generalidad (Papalini, 2015: 94). No obstante, lo dicho se debe reconocer que los últimos lustros el recurso de los testimonios de ciudadanos comunes trasciende las fronteras ideológicas, lo que se emparenta con la relevancia que han cobrado los liderazgos de proximidad (Rosanvallon, 2009)

La desaparición de cualquier ente externo responsable del devenir biográfico y la transformación del yo, el esfuerzo y las aptitudes individuales como causa explicativa del mismo, generan otra consecuencia velada en los discursos políticos, pero que en la literatura de autoayuda cobra luz: la legitimación de la estructura social por los sectores subalternos, “Hoy aceptaré a

las personas, las situaciones(...) y los hechos tal como se presentan(...) este momento es como debe ser porque todo el universo es como debe ser” (Chopra, 1999: 57). Negada la percepción sobre los condicionamientos políticos - sociales, estos se transforman en hechos cuya validez no puede ser puesta en cuestión, como leemos en la cita el deber ser y el ser se confunden, utilizando el mismo ropaje. De esta manera se fomenta la visión de que aquellos que disfrutaban de las posiciones más acomodadas merecen estar allí, siendo su situación producto de su esfuerzo personal, de la tan aplaudida *meritocracia*. Al partir de individuos abstractos con iguales potencialidades y una libertad total, cada uno asume la responsabilidad sobre su destino:

No importa que le echen la culpa a las leyes, al medio, al entorno, al condicionamiento o a los mandatos. Ustedes están eligiendo en cada momento su accionar. Y si no quieren aceptar esto es porque no quieren aceptar la responsabilidad que significa ser libres. (Bucay, 2003: 131)

#### 4. Comentarios finales

Las similitudes en las políticas económicas componen un signo fundamental para pensar las semejanzas entre distintas administraciones. Evidentemente, este dato constituye un primer indicador a partir del cual académicos y periodistas se arriesgan a bautizar con el título de centroderecha a un gobierno en particular. No obstante, en este trabajo hemos partido de la sospecha de que es factible encontrar ciertas especificidades de la centroderecha en Argentina a partir de indicios más profundos y menos perceptibles ligados, ya no a la dirección de las políticas públicas, sino a las características estructurales del imaginario sobre lo que estos gobiernos trabajan. Imaginarios que son trascendentes para pensar el espacio político, pues son los que permiten derramar legitimidad y significancia a los gobiernos de turno y sus medidas. En este orden, se ha tratado de demostrar

34 Como se grafica en varios libros de autoayuda “Haw pensó en regresar al depósito de queso Q para ver si podía encontrar a Hem (...) Hem tendría que encontrar su propio camino, ir más allá de sus propias comodidades y temores. Eso era algo que nadie podría hacer por él, de lo que nadie podría convencerlo” (Johnson, 2000: 81). “La ayuda puede debilitar a un ser humano” (Fisher, 2002: 84)

35 “(...) como Leo, el ingeniero que conocí hace unos días en La Rioja: todo el mundo decía que era imposible que él fuera ingeniero; y él nunca dejó de trabajar, haciendo todo tipo de changas y estudiando en los tiempos que tenía, y él hoy es ingeniero” (Discurso del presidente Macri: 19/7/16)

“Como hizo Jorge Casas (...) él estaba como cartonero buscando algunos envoltorios que iban a tirar, para poder reciclarlos, y el presidente de esta empresa le preguntó: “¿vos no querías trabajar en Manaus?”. Hoy él ya lleva casi una década de trabajo en la cual fue recorriendo distintas posiciones, y ya hoy él les enseña a los nuevos” (Discurso del presidente Macri: 29/8/16).

cómo las dos únicas experiencias de gobierno democrático de centroderecha de Argentina apelan y resemantizan de manera similar los mismos sedimentos imaginarios inscriptos en la sociedad.

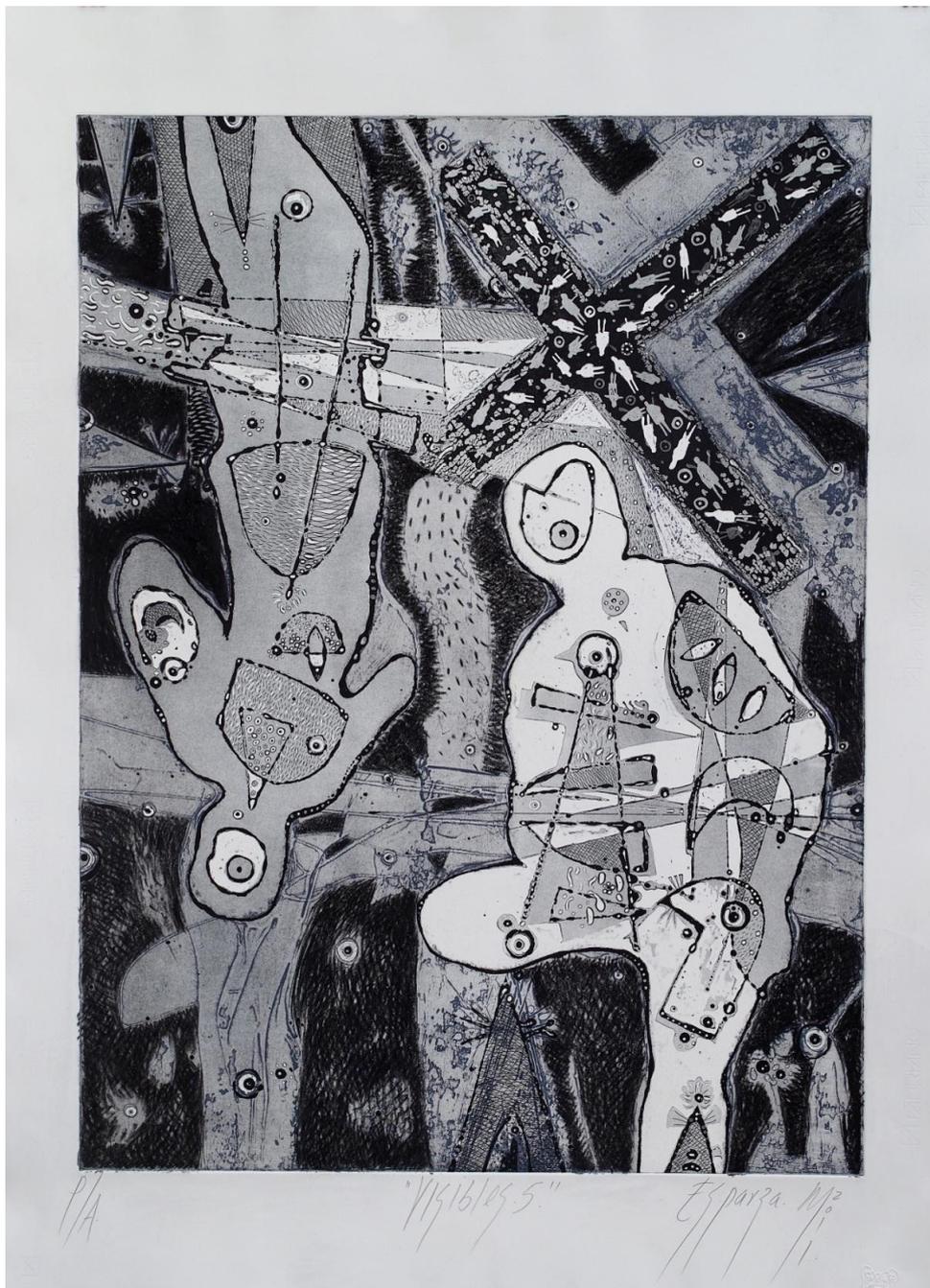
Al momento de comparar ambos sedimentos imaginarios debemos marcar una diferencia, en tanto el mito político tiene una mayor profundidad histórica que nos permite rastrear sus orígenes desde la conformación del Estado Nación argentino a finales del siglo XIX, pero tiene límites espaciales que impiden extenderlo a otras sociedades; la concepción del yo que despliega la literatura de autoayuda, posee un alcance territorial más vasto, constituyéndose en una característica de la subjetividad en las sociedades occidentales contemporáneas, por lo que no es una singularidad de nuestro país, pero posee un trayecto histórico más reducido, ya que su transformación como fenómeno de masas comienza, como hemos señalado, en la década del noventa. Más allá de esta diferencia, como hemos establecido a partir de los aportes de Taylor (2006), ambas son concepciones colectivas que operan en el trasfondo de una sociedad, la recuperación de estas concepciones y su articulación con el objeto de legitimar un proyecto político es quizás una de las claves desde donde comenzar a pensar las particularidades de una centroderecha argentina.

## Referencias:

- Ampudia de Haro, F. (2006). Administrar el yo: literatura de autoayuda y gestión del comportamiento y los afectos. *Reis*, 113, pp. 49-72.
- Armony, A. y Armony, V. (2005). Indictments, myths, and citizen mobilization in Argentina: A discourse analysis. *Latin American Politics and Society*, Miami, 47 (4), pp. 27- 54.
- Armony, V. (2002). El país que nos merecemos: mitos identitarios en el discurso político argentino". *deSignis*, 2, pp. 319-331.
- Baeza, M. (2011). Elementos básicos de una teoría fenomenológica de los imaginarios sociales. En Cocca, J. (et al.), *Nuevas posibilidades de los imaginarios sociales*. (pp. 31-43). Badajoz: CEASGA.
- Blumenberg, H. (2003). *Trabajo sobre el mito*. Barcelona: Paidós.
- Borón, A. (2000). Ruling without a party: Argentine dominant classes in the twentieth century". En Middlebrook, K. (Ed.). *Conservative party, the right, and democracy in Latin America*. (pp. 139-164). London: Johns Hopkins University Press.
- Bottici, C. (2007). *A philosophy of political myth*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bucay, J. (2003). *El Camino de la Autodependencia*. Buenos Aires: Nuevo Extremo
- Carozzi, M. (2000). *Nueva Era y Terapias Alternativas*. Buenos Aires: U.C.A
- Chopra, D. (1999). *Tu eres Inmortal* Madrid: Edaf.
- Coppedege, M. (1997). *A Classification of Latin American Political Parties*, Working Paper, N° 244. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Cuthbertson, G. (1975). *Political myth and epic*. Michigan. Michigan State University Press
- Discursos del Presidente Carlos Menem extraídos de los documentos publicados por la Dirección General de Difusión, Secretaría de Medios de Comunicación, Presidencia de la Nación, República Argentina
- Discursos del Presidente Mauricio Macri extraídos de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>
- Doty, W. (2000). *Mythography*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Fisher, R. (2002). *El Caballero de la Armadura Oxidada*. Buenos Aires: Ed. Obelisco.
- Fusillo, N. (2000). *Se Acabó el Desempleo. Convierta la crisis en una oportunidad para crecer y mejorar su ocupación*. Buenos Aires: Ed. Norma
- Gerchunoff, P. (2010). Causas y azares... En más de un siglo de historia económica Argentina. En Russell, R. (Ed.). *Argentina 1910 -2010*. (pp. 17-25). Buenos Aires: Taurus.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e Identidad del Yo*. Barcelona: Ed. Península.
- Giordano, V., Soler, L. y Saferstein, E. (2018). La derecha y sus raros peinados nuevos. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 30, pp. 171- 191.
- Girardet, R. (1996). *Mitos y mitologías políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Goleman, D. (2000). *La inteligencia Emocional*. Buenos Aires: Vergara.
- Griffin, R., Loh, W., Umlad, A. (eds) (2014) *Fascism past and present, west and east*. Stuttgart: Verlag.
- Ignazi, P. (2003). *Extreme Right Parties in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Illouz, E. (2010). *La salvación del alma moderna*. Buenos Aires: Katz.
- Johnson, S. (2000). *¿Quién se ha Llevado mi Queso?* Barcelona: Urano.
- Lowy, M. (1997). *Redención y Utopía*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.
- Luna, J. y Rovira Kalwasser, C. (2011). Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar. *LASA-FORUM*, Vol. XLIII, pp. 16-19.



- Middlebrook, K. (Ed.). (2000). *Conservative party, the right, and democracy in Latin America*. London: Johns Hopkins University Press.
- Mora y Araujo, M. (1995). De Perón a Menem. Una historia del peronismo. En Hora, R. y Trimboli, J. (Ed.). *Peronismo y menemismo*. (pp. 47-67). Buenos Aires: El cielo por asalto.
- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2005). *Radical Right*. New York: Cambridge University Press.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- Papaplíni, V. (2015). *Garantías de Felicidad*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Osho (2000). *Madurez: La responsabilidad de ser uno mismo*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Redfield, J. (1994). *La Novena Revelación*. Buenos Aires: Atlántida.
- Romero, L. A. (2007). *La Argentina en la escuela. La idea de nación en los textos escolares*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Manantial.
- Rose, N. (1999). *Governing the soul*. London: Free Association Books.
- Russell, R. (2010). La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En Russell, R. (Ed.). *Argentina 1910 -2010*. pp. 42-70. Buenos Aires: Taurus.
- Sironneau, J. P. (2006). *Lien social et mythe au fil de l'histoire*. París: L'Harmattan.
- Souroujon, G. (2009) "Los libros de autoayuda ¿el último vástago del romanticismo?". *Ciencia, Docencia y Tecnología*. Nro. 38, pp. 87-114
- Souroujon, G. (2014) *El peronismo vuelve a enamorar. La articulación de un imaginario político durante el gobierno de Menem*. Rosario: Homo Sapiens
- Souroujon, G. (2017) "Democracia, Peronismo Y Parricidio. Menem Y Kirchner Frente a la Identidad Peronista" en Lucca, J., Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A. (Ed.) *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada*. pp. 123-141. Rosario: U.N.R. Ed.
- Svampa, M. (2006). *El dilema argentino: Civilización o barbarie*. Buenos Aires: Taurus.
- Taylor, Ch. (1996). *Las Fuentes del Yo*. Barcelona: Paidós.
- Taylor, Ch. (2005). La interpretación y las ciencias del hombre. En Taylor, Ch. *La libertad de los modernos*. (pp.143-198). Buenos Aires: Amorrortu.
- Taylor, Ch. (2006). *Imaginarios Sociales Modernos*. Barcelona: Paidós.
- Thompson, M. (Ed.). (2007). *Confronting the New Conservatism*. New York: New York University Press.
- Traverso, E. (2018). *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Tudor, H. (1972). *Political myth*. Nueva York: The Pall Mall Press.
- Vommaro, G. (2014). «Meterse en política»: la construcción de pro y la renovación de la centroderecha argentina. *Nueva Sociedad*, 254, pp. 57-62.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de cambios*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G.; Morresi, S.; Belloti, A. (2015). *Mundo Pro*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (Organizadores) (2015). *Hagamos equipo*. Buenos Aires: Ediciones UNGS
- Weber M. (1994). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Ed. Coyoacán



**"DE LA SERIE VISIBLES"**

Premiado Bienal Xàtiva-Valencia

**Técnica:** Colografía, Aguafuerte al azúcar y Carboncillo.

**Medidas:** 100 X 70 cms.

**Año:** 2011

# Los estudios sobre la protesta social: el caso argentino

## *The studies about the social protest: the Argentinian case*

**Diego Fernando Palacio Hoyos** 

Universidad Nacional de Colombia

[dfpalacioh@unal.edu.co](mailto:dfpalacioh@unal.edu.co)

### **Resumen**

*En Argentina, la noción de “protesta social” se erigió como una alternativa a la noción de “movimientos sociales”. El artículo aborda la protesta social a partir del análisis de los trabajos del Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva. La noción es influenciada por las investigaciones de la sociología política norteamericana y la ontología política de Laclau. La protesta social se constituiría en una muestra de la contingencia y de la posibilidad de una acción sin fundamento; para terminar como la unidad básica para abordar la acción colectiva. Para dar cuenta de estas características, el grupo propone un marco de análisis con cinco variables y, a partir de este marco, pretende dilucidar el vínculo entre las protestas sociales y las transformaciones sociopolíticas que se presentaron a partir de 1989 en Argentina. Sin embargo, el trabajo del grupo se enfrenta a una tensión entre su marco de análisis y su aplicación concreta.*

**Palabras clave:** *protesta social, movimientos sociales, acción colectiva, Argentina.*

### **Abstract**

*In Argentina, the notion of “social protest” is presented as an alternative to the notion of “social movements”. The article addresses the first based on the work of the Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva. The notion is influenced by the North American political sociology’s investigations and Laclau’s political ontology. The social protest is established as an example of the contingency and the possibility of an action without foundation; the notion is presented as the basic unit to approach the collective action. The group proposes an analysis framework with five variables and, with it, they pretend to elucidate the link between the social protests and the socio-political transformations that occurred since 1989 in Argentina. Nevertheless, the work of the group faces a tension between their analysis framework and its concrete application.*

**Keywords:** *social protest, social movements, collective action, Argentina.*

**Artículo:** *Recibido el 16 de septiembre de 2018 y aprobado el 29 de julio de 2019.*

### **Cómo citar este artículo:**

*Palacios Hoyos, DF. (2019). Los estudios sobre la protesta social: el caso argentino. Reflexión Política 21 (42), pp. 145-161. doi: 10.29375/01240781.3400*

### **Introducción**

Los primeros años del siglo XXI llegaron con grandes movilizaciones sociales en América Latina que trajeron consigo cambios sociales y políticos en varios países de la región. Estos procesos sociales exigieron el despliegue de diversas herramientas teóricas que buscaban interpretar y explicar las transformaciones de

la realidad social latinoamericana y sus actores. Así pues, en la región apareció una creciente bibliografía que buscaba dar cuenta de los movimientos sociales que se consideraron como protagonistas de las varias movilizaciones sociales. Las investigaciones en América Latina sobre los movimientos sociales reconfiguraron las concepciones clásicas y dominantes e, inclusive, se aventuraron en la construcción de teorías propias (Gohn, 2018).

Con todo, a pesar de las múltiples investigaciones, desde el Grupo de Investigación en Teoría Política Contemporánea —TEOPOCO—, luego de una aproximación preliminar, se identificó un gran desconocimiento de las formas como se han comprendido los movimientos sociales y la constitución de sujetos colectivos en América Latina. Para ayudar a subsanar dicho desconocimiento, se planteó un proyecto investigativo colectivo titulado *Movimientos sociales y subjetividades: desafíos teóricos desde América Latina*<sup>1</sup>. Este proyecto planteó la siguiente pregunta básica: ¿cómo se construyen las teorías latinoamericanas referidas a la comprensión y/o explicación de los movimientos sociales y la constitución de sujetos colectivos entre 2000 y 2015?

Entre las múltiples opciones investigativas que brinda el periodo mencionado anteriormente, el contexto argentino es uno de los casos paradigmáticos en América Latina para el estudio de la movilización popular y los cambios sociales. Especialmente, desde el nacimiento del abigarrado movimiento peronista y la dictadura militar; las luchas centradas en los derechos humanos, tras la caída de la dictadura en la década de 1980; pasando por las luchas de los desocupados en la década de 1990 o los hechos ocurridos a partir de 2001, después de la crisis económica.

En la actualidad, en Argentina se pueden distinguir dos tendencias en los estudios de la acción colectiva: en un lado, se encuentran aquellos que realizan sus análisis a partir de la noción de “protesta

social” y, en el otro, se encuentran aquellos que parten de una conceptualización específica a partir de la noción de “movimientos sociales” (Schuster, 2005; Schuster y Pereyra, 2001; Svampa, 2018). La primera noción se encuentra en los trabajos investigativos de Federico Schuster y su Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) o en los de Javier Auyero. Mientras que la segunda se encuentra, por ejemplo, en los trabajos de Maristella Svampa o Norma Giarracca.

Las dos nociones pueden rastrearse hasta dos diferentes influencias: la noción de “movimientos sociales” a partir de los trabajos de la sociología europea, representada por el paradigma de la identidad<sup>2</sup>, y la noción de “protesta social” desarrollada a partir de las investigaciones de la sociología política norteamericana y la llamada agenda clásica (Delgado, 2007)<sup>3</sup>.

Sin llegar a ahondar en las causas políticas, sociales y hasta económicas, se puede afirmar que en Argentina se tiene, como principal referente, los desarrollos teóricos y técnicas norteamericanas (Leiras, Medina y D'Alessandro, 2005, p. 81)<sup>4</sup>. Particularmente, en los estudios sobre los movimientos sociales y la acción colectiva, los enfoques basados en la agenda clásica son los dominantes actualmente (Svampa, 2009, p. 1).

Dentro del panorama anterior, este escrito pretende dar cuenta del enfoque que parte de la noción de “protesta social”, dadas su centralidad e influencia. Características reflejadas en su constitución como lugar común, tanto en los medios de comunicación como en las esferas estatales y oficiales argentinas (Schuster et al., 2006, p. 18; Svampa, 2009, p. 4). Así pues, el presente escrito se centra en los estudios de la protesta social en Argentina; específicamente, los trabajos llevados a cabo por Federico Schuster y el GEPSAC, adscritos al Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

1 TEOPOCO es un grupo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, adscrito a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. El proyecto de investigación fue financiado por el Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina —UNIJUS— de la misma Facultad.

2 Autores como A. Melucci, A. Touraine, M. Castells, C. Offe, A. Pizzorno, B. Klandermans y D. Della Porta, entre otros.

3 Con autores como M. Olson, Ch. Tilly, S. Tarrow, D. McAdam, J. McCarthy, A. Oberschall y M. Zald.

4 Leiras, Medina y D'Alessandro incluyen las aproximaciones de Schuster a la protesta social como parte de los desarrollos de la ciencia política argentina, al igual que Norma Giarracca (2001, p. 14). En el campo de la sociología, Javier Auyero ha desarrollado su carrera académica en Estados Unidos.



El trabajo del GEPSAC se ha desarrollado a partir del proyecto titulado *La acción colectiva y los procesos políticos de la construcción de la ciudadanía en la Argentina democrática. La transformación de la protesta social*. La investigación se desarrolla, desde el año 1998<sup>5</sup>, alrededor del análisis de las transformaciones de la protesta social en Argentina a partir de 1989<sup>6</sup>. Inicialmente, el estudio abarcaba el periodo de 1989-1998; posteriormente, fue ampliado hasta 1999 (Schuster y Pereyra, 2001); luego hasta el 2003 (Schuster et al., 2006), para terminar, en la última iteración, hasta el 2007 (Pereyra, Pérez y Schuster, 2017).

Como parte del proyecto de investigación grupal de TEOPOCO, este escrito se pregunta por el *cómo* se produce teoría sobre los movimientos sociales; específicamente, por el *cómo* se produce la noción de protesta social en los trabajos de Schuster y el GEPSAC. Por consiguiente, su sentido no se encuentra en la producción de un conocimiento sobre la realidad social en forma directa, sino sobre la forma como se conoce esa realidad. En otras palabras, esta investigación no tiene como objeto principal los movimientos sociales o la protesta social en Argentina, en cuanto dimensiones empíricas susceptibles de ser estudiadas; antes bien, su enfoque se limita al estudio de la noción de protesta social en cuanto teoría utilizada para conocer determinada dimensión empírica.

Con la investigación se busca, en primer lugar, examinar críticamente los criterios, lógicas y metodologías en virtud de las cuales se producen y articulan los enunciados y conceptos que conforman la noción de protesta social, en calidad de teoría sobre los movimientos sociales y la acción colectiva; y, en segundo lugar, se busca comparar la noción de protesta social con las teorías dominantes sobre la acción colectiva y los movimientos sociales, en torno a sus fundamentos ontológicos y epistemológicos.

Para abordar el uso de la noción de protesta social a partir de los dos objetivos anteriores, el presente escrito se divide en cuatro partes. En la primera parte se muestran las generalidades del debate entre la noción de movimientos sociales y la noción de protesta social, con el fin de contextualizar el surgimiento de esta última. En la segunda parte, se presentan los presupuestos ontológicos y epistemológicos de los que parten los estudios basados en la protesta social en Argentina. En este apartado se busca mostrar cuál es la concepción de la realidad social de la que se parte —su ontología— y cómo plantea que debe ser la aproximación para conocer tal realidad —su epistemología—; al mismo tiempo, se lleva a cabo una comparación con las teorías dominantes sobre la acción colectiva y los movimientos sociales. La tercera parte se concentra en el marco de análisis que se pretende utilizar para abordar las protestas sociales. La última parte presenta la forma como, de hecho, se utiliza el marco de análisis propuesto en la actividad investigativa del GEPSAC.

### **El debate: de los movimientos sociales a la protesta social**

En el contexto argentino, autores como Svampa (2009) y Schuster (2005; 2001) coinciden en que los estudios de la acción colectiva entre las décadas de 1970 y 1980 parecieron ir de la mano con los desarrollos del *paradigma de la identidad*, tras la crisis de las explicaciones a partir de las conceptualizaciones relacionadas con la “clase” o el “movimiento obrero”<sup>7</sup>. A partir de las teorías sobre los “nuevos movimientos sociales” se pretendió explicar y comprender los reclamos que fueron emergiendo con el fin de la dictadura y el proceso de transición democrática.

Más adelante, en la década de 1990, en el pasaje a un nuevo tipo societal basado en

5 Existe un antecedente del año anterior en la colaboración realizada por Schuster en el Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996 (Centro de Estudios Legales y Sociales, 1997).

6 La decisión de escoger el año de 1989 como el año inicial del estudio obedeció a los procesos de reforma al Estado que se llevaron a cabo a partir de la llegada a la presidencia de Carlos Menem, en julio de 1989. Para los integrantes del GEPSAC, las reformas fueron un punto de quiebre en las formas y modalidades de protesta en Argentina. Respecto a las reformas, Blutman (1994) identifica, en el periodo que va de 1989 hasta 1992, más de ochenta leyes y ochocientos decretos que tenían como objetivo cambiar la administración pública en Argentina. Esta producción normativa se reflejó en cambios de fondo en la estructura del Estado y la sociedad argentina: hubo cambios en el papel estatal —privatizaciones, desregulación, desmonopolización, etc.—, en la política económica —política fiscal, reducción del gasto público, la Ley de Convertibilidad, etc.—, organizacionales y reestructuración del aparato estatal y política de recursos humanos —reducción de funcionarios, profesionalización, relaciones sindicales, etc.—.

7 Este paradigma de la identidad se desarrolló, en primera instancia, en Europa occidental, como respuesta a las limitaciones del modelo marxista para explicar las acciones colectivas ocurridas en los años sesenta.

la globalización y el neoliberalismo, se vieron afectadas las acciones de los movimientos sociales y sus repertorios de movilización tradicionales. Como consecuencia de este escenario de fragmentación, diversificación y desarticulación de las luchas sociales, fueron puestos en entredicho los enfoques analíticos usados hasta ese momento y se le abrió el camino a nuevos conceptos y herramientas teóricas. A partir de las perspectivas de la *agenda clásica* se desarrolla la noción de “protesta social” como una alternativa ante la crisis de las identidades colectivas hasta aquel momento estables<sup>8</sup>.

Como última inflexión, Svampa describe una nueva etapa a partir de los sucesos ocurridos durante los primeros años del siglo XXI, en donde, luego de una visible desnaturalización de la relación entre globalización y neoliberalismo, se inicia un ciclo anti-neoliberal. Este ciclo tiene como consecuencia una rehabilitación del uso del concepto de “movimiento social”. Al respecto, Svampa explica que la rehabilitación es necesaria en la medida en que se necesita un análisis en otros niveles de la acción que no se contemplan en el estudio de las protestas sociales, tales como las dimensiones cultural e ideológica, relacionados con los procesos de construcción de identidades colectivas.

En estas transiciones, en principio, las nociones de “movimiento social” y de “protesta social” parecen no contraponerse necesariamente. En este caso, no se trata de nociones completamente antagónicas —en el sentido de que intenten dar cuenta del mismo fenómeno desde puntos de vista enfrentados—, sino paralelas. Cada una se usaría para aproximarse a diferentes momentos y aspectos de la acción colectiva. En ese sentido, para Schuster, la noción de “protesta social” se presenta dentro del problema genérico de la acción colectiva, es decir, en la dilucidación de los elementos que permitirían la transición de una acción individual a una acción colectiva; mientras que la noción de “movimientos sociales” se interesa en la cuestión de la constitu-

ción de la identidad dentro de los movimientos. En todo caso, a pesar de la diferenciación, en el contexto particular de Argentina, en cuanto el estudio de la acción colectiva, tras los varios cambios sociales y políticos, se ha privilegiado una u otra unidad de análisis<sup>9</sup>.

El problema que señala Alberto Melucci, al hablar de las teorías de los años setenta sobre la acción colectiva, parece repetirse en Argentina: “Los dos puntos de vista no son irreconciliables. Cada uno de ellos es legítimo en sus límites, pero ambos, desgraciadamente, con frecuencia y tal vez implícitamente, se toman como una explicación global” (1999, p. 37).

Ante el escenario anterior, Svampa reivindica el actual punto de vista centrado en los “movimientos sociales”, a la vez que abandona cualquier pretensión de un antagonismo con el punto de vista centrado en la “protesta social”. Inclusive, aboga por tender ciertos puentes entre los dos; aunque no olvida mostrar que la noción de “movimientos sociales” sí tiene elementos que le permiten dar cuenta de situaciones que, desde la perspectiva de Schuster, son característicos del momento actual y que solo se podrían explicar desde la noción de “protesta social”.

Por su parte, en un primer momento, Schuster describe los problemas que conllevaría la caracterización de la movilización social en términos de “movimientos sociales” y señala el problema que representa el ampliar el uso de la noción a cualquier forma de acción colectiva. En ese entonces abogaba por un modelo único y omnicompreensivo que contaba con un consenso “bastante” extenso y en el que confluían diversos estudios en un gran marco común: la agenda clásica (Schuster y Pereyra, 2001, p. 47). En un escrito posterior, Schuster parece proponer, nuevamente, la necesidad de una aproximación entre los dos enfoques, ya que la acción colectiva no podría explicarse solo desde la identidad —emparentada con la noción

8 En el contexto norteamericano, los orígenes de la *agenda clásica* para el estudio de los movimientos sociales se pueden rastrear hasta los años sesenta con las investigaciones que buscaban llenar los vacíos del enfoque funcionalista en sus estudios sobre el comportamiento colectivo (Delgado, 2007, pp. 53-54). Asimismo, dada la proliferación de movimientos sociales y las revoluciones, su estudio, “[...] tanto en Europa como en Estados Unidos [...] se ha convertido en una industria en expansión en el ámbito de las ciencias sociales” (McAdam, McCarthy y Zald, 1999, p. 22). De aquellas investigaciones surgieron tres paradigmas: la movilización de recursos, el proceso político y los procesos enmarcadores. Finalmente, tras las críticas mutuas, las tres perspectivas convergieron hacia mediados de la década de los noventa y, sumadas a desarrollos más contemporáneos, conformaron el ahora paradigma dominante en este campo.

9 En este escrito se habla de una diferenciación en el contexto argentino; no obstante, se debe anotar que, mientras Svampa ubica la diferencia en un nivel latinoamericano, Schuster, en un primer momento, habla de Argentina y, en un segundo momento, se refiere a una diferenciación en los estudios sobre la acción colectiva sin llegar a ubicar la diferencia territorialmente.



de “movimientos sociales”—, que no da cuenta de los episodios de acción colectiva fragmentarios, y tampoco únicamente desde la racionalidad —emparentada con la noción de “protesta social”—, ya que no se puede llegar a la conclusión de que las acciones colectivas solamente provienen de una asociación esporádica producto de un cálculo como resultado de la racionalidad estratégica. En todo caso, en aquel momento, llega a una conclusión más matizada, sin comprometerse explícitamente con algún marco teórico (Schuster, 2005, p. 46).

Ciertamente, el debate entre las dos posiciones presenta de primera mano la experiencia latinoamericana enfrentada a una “orfandad teórica” (Gohn, 1997, p. 218, citado en Svampa, 2009, p. 3). A partir de las referencias europeas y norteamericanas, se intenta explicar lo que ocurre en cada país de la región, pero estos marcos son constantemente puestos a prueba por los hechos; lo que redundará en el cambio de un modelo explicativo a otro. Schuster y Svampa nos muestran cómo, a finales de los años setenta, se da una crisis del concepto de clase como explicación de la acción colectiva; sin embargo, Svampa señala que, a pesar del uso de conceptos relacionados con la “clase” o el “movimiento obrero”, en Argentina —y, en una extensión del análisis que hace la propia autora, también en América Latina— no se podía hablar propiamente a partir de ellos, sino que lo que se designaba bajo esas nociones correspondía, más bien, a las “clases populares” —indígenas, campesinos, trabajadores informales y clase obrera urbana— (2009, p. 2). En un paso posterior, se describe cómo el uso de la categoría de “nuevos movimientos sociales” resultaba algo engañoso, ya que varios de los movimientos analizados poco tenían de nuevo. Para finalizar, la crisis de los movimientos sociales en los años noventa llevó a que las miradas se hicieran desde el marco de referencia norteamericano.

Con todo, si bien el debate es heredero de las discusiones entre la tradición norteamericana y la tradición europea, parece no ser llevado en sus mismos términos. Su discusión no se trata entonces de averiguar cuál es el paradigma que permite una mejor comprensión de la acción colectiva y los movimientos sociales de cualquier parte del mundo, sino de cuál permite una mejor aproximación al contexto específico de América Latina y, concretamente, a cada una de las realidades nacionales. Así pues, la discusión no se enfoca en la fundamentación de cada punto de vista, pero sí en su pertinencia. Por

ejemplo, un autor como James M. Jasper —que, en sus palabras, se considera como parte integral de los “paradigmas creados por los hombres blancos de Europa y Estados Unidos” (2012, p. 38)— presenta la discusión entre las grandes teorías en términos de su fundamentación: ya sea si la imagen y la explicación de la acción humana es completa o no, si es un enfoque macrosocial y microsocial y cuál es el mejor, etc. Mientras tanto, Schuster y Svampa parecen no enfocarse en aquellas distinciones, sino en lo que puede observarse en Argentina y en América Latina, hasta el punto de discutir el papel del intelectual respecto a los movimientos sociales o los procesos emancipatorios que representan —elementos que ni siquiera son nombrados por Jasper—.

Por otra parte, como otra característica de los estudios de la acción colectiva en Argentina y, en opinión de Svampa, en toda América Latina, se tiene que, a pesar de las transiciones conceptuales, la acción colectiva se ha caracterizado como antagonista y, especialmente, como emancipadora. La autora recuerda que en la región ha prevalecido una lectura de los movimientos sociales en un sentido fuerte, en donde estos se convierten en actores que cuestionan la lógica de la dominación y buscan una emancipación. Asimismo, señala que, paralelamente, en los últimos años, los cambios ocurridos han traído consigo un retorno de algunos términos tales como “antimperialismo”, “descolonización” o “emancipación”, expulsados del lenguaje político y de las academias en épocas pasadas.

De un modo similar, Schuster señala una relación directa entre la acción colectiva y la ciudadanía: en un mundo donde la última está puesta en cuestión, la primera entabla una disputa por ampliarla o instituirla. Desde su perspectiva, la ciudadanía, entendida como un conjunto de derechos que corresponden a los habitantes de un Estado, se ha visto comprometida por una creciente desigualdad que tiene, como consecuencia directa, la iniquidad en el acceso a los derechos. Ante la situación, la acción colectiva se lleva a cabo en el espacio público para reclamar al Estado garantías básicas, una ampliación de los derechos y la posibilidad de ejercerlos.

### **Supuestos ontológicos y epistemológicos de la noción de protesta social**

Dentro del debate anterior, la acción colectiva es definida por Schuster como “[...] cualquier acción

que requiere de la participación cooperativa de al menos dos individuos para su realización” (2005, p. 43). En su definición más general, se necesita que se lleven a cabo acciones individuales paralelas que permitan la realización del objetivo final de la acción colectiva. Concretamente, esta puede reflejarse en el pago de impuestos, en una marcha de aficionados a un equipo de fútbol, en una protesta social, en una revolución, etc.

Los estudios de la acción colectiva pasan, en un primer momento, por la pregunta por cómo es posible la acción colectiva. Para Schuster, en su intento de respuesta al problema, la mayoría de las aproximaciones anteriores a la introducción de la noción de movimiento social tendieron a un determinismo de la acción humana. De forma general, en el determinismo se parte de la suposición de que la acción colectiva es algo dado de por sí; esto es, que los individuos solo son el recipiente de propiedades colectivas y la acción social es un producto necesario de las condiciones estructurales.

Dentro de la crítica al determinismo, un autor como Alberto Melucci (1999, p. 36) identifica que varios enfoques usados anteriormente en el estudio de la acción colectiva se mantuvieron entre dos dualismos: en primer lugar, el presentado en términos de aislamiento/solidaridad y, en segundo lugar, en términos de estructura/motivación. El primer dualismo era representado por las teorías del comportamiento colectivo y de la sociedad de masas, que veían a la acción colectiva como producto de la crisis económica y de la desintegración social, y por las aproximaciones derivadas del marxismo, que identificaban la acción colectiva como una expresión de intereses compartidos dentro de una situación estructural común —por ejemplo, como condición de clase—. En el segundo dualismo, la acción colectiva era un producto de la lógica del sistema —contexto socioeconómico— o el resultado de creencias personales —ideología y valores—. Dentro de su determinismo, estas teorías no pudieron explicar la transición de las condiciones sociales a la acción colectiva y tampoco el conflicto, al que terminaron viendo como una reacción patológica y marginal.

Contrarios al determinismo, varios marcos teóricos reafirman la idea de que la acción humana

es un factor constitutivo de la realidad. Específicamente, la acción colectiva y el conflicto que presenta no son, necesariamente, una reacción. En el caso de Melucci, la acción colectiva se constituye en una construcción social que necesita de una inversión organizativa; en otras palabras, los seres humanos *definen su acción* operando dentro de un campo sistémico de posibilidades y límites. En el caso de un autor como Sidney Tarrow, el problema de la acción colectiva no es tanto como se pasa de una acción individual a una acción colectiva, ya que esta última está siempre presente, sino que es un problema de carácter social: “como coordinar a poblaciones desorganizadas, autónomas y dispersas de cara a una acción común y mantenida” (1997, p. 33).

Por su parte, en sus estudios sobre la protesta social, Schuster también comparte la importancia de la acción humana en la movilización social y le otorga una preponderancia en la medida en que existe una contingencia en toda construcción social que la hace posible.

Para ubicar lo anterior, Schuster parte de la *ontología política* de Laclau<sup>10</sup>, en donde se reconoce que el concepto de totalidad social ha entrado en crisis. La idea moderna de que cada configuración social es un momento de transición hacia una forma más alta de organización se ha encontrado con una nueva conciencia de los límites. Esta constatación se traduce en la comprobación de una premisa que niega cualquier determinismo: no es posible establecer un principio subyacente, en cuanto esencia inmutable o fundamento, en la base de la vida social y sus variaciones. Para Laclau, todos los intentos de crear una sociedad, en cuanto un orden cerrado de la vida social, se enfrentan a la *infinitud* de lo social y:

[...] [al] hecho de que todo sistema estructural es limitado, que está siempre rodeado por un ‘exceso de sentido’ que él es incapaz de dominar y que, en consecuencia, la ‘sociedad’ como objeto unitario e inteligible que funda sus procesos parciales, es una imposibilidad (Laclau, 1993a, p. 104).

En última instancia, la imposibilidad de un fundamento de lo social se transforma en una “esencia negativa” que coloca en el trasfondo la posibilidad siempre latente de intentos —nunca

10 Schuster también reconoce la influencia de A. Giddens, P. Bourdieu y N. Luhman. A pesar de este reconocimiento, se debe notar la influencia principal de Laclau; más aún, si se tiene en cuenta que Schuster adelantó sus estudios doctorales en Teoría Política y Social en la universidad donde Laclau era profesor de Teoría Política: la Universidad de Essex. Por otra parte, la influencia de la ontología de Laclau también se ubica en los estudios que parten desde la noción de movimientos sociales, como lo señala Svampa (2009, p. 11).



acabados— de fundamentación y de creación de un nuevo orden que acabe con las diferencias.

En este marco ontológico la noción de contingencia es central. Ante todo, su radicalidad no remite a una indeterminación pura y absoluta o a la imposibilidad de toda coherencia dentro de cualquier objetividad social. Antes bien, la contingencia significa que, ante una objetividad social que pretende ser plena y cerrada, siempre puede existir un elemento de impureza que deforma e impide la constitución plena y que se puede constituir en una amenaza para su existencia. Coexisten entonces dos momentos que se convierten en la condición de posibilidad de cualquier amenaza: la plenitud de una objetividad y la imposibilidad de la misma. Tal coexistencia impide que se pueda hablar de una objetividad pura o de una contingencia total: “Lo que encontramos [...] es siempre una situación limitada y determinada en la que la objetividad se constituye *parcialmente* y es también *parcialmente* amenazada; en la que las fronteras entre lo contingente y lo necesario se desplazan constantemente” (Laclau, 1993b, p. 44).

Desde la ontología de Laclau, Schuster concluye que, al existir una falla irremediable de estructuración de lo social, se abren “[...] las dimensiones de contingencia, indeterminación y complejidad en la construcción y funcionamiento de dicho orden” (2005, p. 77). De esta manera, frente a la idea de que la sociedad puede ser una totalidad homogénea, unitaria, coherente y armónica, a partir de la premisa del fundamento “negativo” de lo social, Schuster establece que lo constitutivo de la realidad social es la diversidad, el conflicto y la dislocación.

Dentro de esta realidad, la protesta sería una muestra arquetípica de la ruptura de un orden establecido y de la ausencia de fundamentación de lo social. La protesta social se propone como una novedad, en cuanto que es una ruptura con la serie de interacciones sociales que existían con anterioridad. Schuster califica esta novedad como un *salto político* en el que se tiende un puente entre unas condiciones sociales específicas y un escenario nuevo, en el que los sujetos se implican de una manera nueva.

Por otra parte, la noción de contingencia también es central al momento de interrogar sobre lo social. La ontología aquí planteada tiene un corolario epistemológico: existe la imposibilidad de hallar un principio de inteligibilidad de la sociedad que se constituya en un objeto reconocible de

conocimiento. Así pues, este corolario se opone a una de las formas de acercarse a lo social, en donde se parte de una visión objetivista y positiva que niega la contingencia:

El análisis intentará develar, más allá de la conciencia de los actores sociales y de las formas fenomenales en las que su acción se realiza, una racionalidad que se establece en el nivel de las esencias. [...] Entender la historia consiste, pues, en una operación de *reconocimiento*: de lo que se trata es de identificar, en los actores empíricos, los actores esenciales que en ellos se encarnan y cuya identidad fundamental se conoce de antemano (Laclau, 1993b, p. 38).

Antes bien, una contingencia radical significa que, si lo social no responde a un orden predeterminado, las formas que pueda tomar nunca están determinadas de antemano.

Con todo, esta indeterminación no significa una relación externa y aleatoria entre lo social y sus condiciones; por el contrario, existen en un todo inseparable. De esta forma, para Laclau, lo social, en su indeterminación, depende enteramente de unas condiciones de existencia, por lo que la relación entre lo social y sus condiciones es absolutamente necesaria. En otras palabras, toda objetividad de lo social es concreta y depende de unas condiciones factuales de existencia, no de una especie de esencia.

Cuando se tiene en cuenta esta contingencia radical, la interrogación sobre lo social se modifica:

Hay así una historización de las categorías del análisis social que, al ligar la unidad entre los componentes de un objeto a condiciones de existencia contingentes y específicas, introduce una inestabilidad esencial en las relaciones entre dichos componentes. Mientras que el primer tipo —objetivista— de interrogación de lo social trata de buscar personajes esenciales por detrás de la especificidad histórica, el segundo tipo de interrogación se mueve en la dirección opuesta: debilitando el límite de esencia a través de la contextualización radical de todo objeto (Laclau, 1993b, p. 39).

A partir de este marco ontológico, Schuster parte de la suposición de que, dentro de los estudios de la acción colectiva, la protesta social, como objeto de investigación, posee una contingencia radical. Desde el terreno de las prácticas sociales

sedimentadas, puede surgir, de manera contingente, una protesta, a partir de unas condiciones que nunca antes habían generado una. Se puede dar también lo contrario: de condiciones que habían generado una protesta, no darse nada en una situación similar. Igualmente, no todas las protestas se transforman en un movimiento, bien pueden manifestarse como un hecho aislado sin futuro.

Ciertamente, las protestas sociales se pueden investigar y explicar desde diversas variables, de tal forma que se establezcan las condiciones que hicieron posible la protesta y las razones por las que se llevó a cabo; no obstante, no se trata de variables necesarias, sino que se encuadran en la contingencia radical de toda formación social. En otras palabras, la presencia de ciertas variables específicas no asegura de antemano que se presente una acción de protesta. En últimas, se sabe que ciertas variables posiblemente causaron una protesta solo porque esta se llevó a cabo.

Aquí, Schuster retoma la diferencia entre fundamentación y explicación. Mientras que en la primera se ubicarían ciertas variables como necesarias —el reconocimiento de los actores esenciales— para llegar al corolario de que en la presencia de tales variables siempre habrá una protesta; en la segunda, de lo que se trata, es de contextualizar cada protesta, para atribuirle cierto sentido dentro de un marco conceptual: “La función de la explicación en la reconstrucción de una protesta es la de restaurar la trama de sentido entre la protesta misma y el resto del acontecer social” (2005, p. 55).

En todo caso, Schuster no lleva al extremo de una relativización radical a toda explicación. El margen de interpretación estará restringido por la capacidad explicativa que tenga cada marco conceptual, en cuanto qué tan coherente, relevante y significativo es su relato. Aunque, en este punto, el autor no establece específicamente quién o cómo se establece lo coherente, relevante o significativo que pueda llegar a ser una interpretación. La exposición se limita a caracterizar esta explicación como “científica” —en contraposición a la fundamentación filosófica—, que significa construir un relato en un todo sistémico —a la manera de una imagen en perspectiva de un momento— colocando en ciertas posiciones los datos —en un primer o segundo plano— de acuerdo con la matriz de interpretación que establezca una teoría.

Llegado a este punto, aparte de la pregunta por cómo es posible la acción, los estudios de la

acción colectiva pasan, en un segundo momento, por una diferenciación de los tipos de acciones. En un primer caso, dentro de los marcos que partían de cierto determinismo, no se podía establecer una diferencia clara entre las orientaciones que puede tener la acción colectiva, ya que todas ellas obedecían únicamente a factores estructurales, ya sea como expresión de estos o como reacción a sus fallas:

En esta lógica no hay espacio para una capacidad conflictual que surja del interior del sistema, para una acción social que no sea una simple respuesta respectiva a las disfunciones del sistema. El conflicto se eleva siempre al rango de efecto secundario de los procesos de adaptación. De estos presupuestos teóricos deriva también la imposibilidad de introducir distinciones significativas entre las varias formas de acción colectiva (Melucci, 1999, pp. 32-33).

Melucci sostiene que, si se quiere ir más allá de simplemente señalar un hecho como fenómeno colectivo genérico, se deben introducir ciertas distinciones analíticas dentro del amplio rango de acciones colectivas. En el caso particular del autor, se identifican por lo menos tres: si el fenómeno colectivo implica solidaridad o es una simple agregación de individualidades; si el fenómeno colectivo implica la presencia de un conflicto o emerge de un consenso, y, por último, si el fenómeno colectivo trasgrede o no los límites del sistema social. Desde su experiencia investigativa, el autor sostiene que ese conjunto de distinciones analíticas permite separar las diferentes orientaciones de la acción colectiva, que pueden presentarse o no en diversas combinaciones dentro de un fenómeno colectivo en particular. Verbigracia, la definición de movimiento social presentaría las siguientes distinciones: a) es basado en la solidaridad, b) desarrolla un conflicto y c) rompe los límites de un sistema. A partir de esos tres elementos, es posible separar lo definido como movimiento social de otros fenómenos colectivos tales como la delincuencia, las reivindicaciones organizadas, el comportamiento agregado de masas, etc.

Desde la tradición norteamericana, Sidney Tarrow afirma que la acción colectiva no es una categoría abstracta que se pueda aplicar sin más a todo tipo de fenómeno colectivo (1997, p. 20). La acción colectiva, generalmente, se produce en el marco de las instituciones por parte de grupos constituidos con objetivos considerados normales;



pero, en ocasiones, se convierte en contenciosa cuando es usada por personas que no pueden acceder a las instituciones, que llevan consigo reivindicaciones novedosas o no aceptadas y pueden constituir una amenaza fundamental para otros. De esta forma, puede que el problema de la participación colectiva en una acción sea generalizado, pero para explicar los diferentes tipos de fenómenos colectivos se debe tener en cuenta que los recursos y problemas de coordinación no son iguales en todos los ámbitos. En su particularidad, los movimientos sociales llevan a cabo una acción colectiva contenciosa histórica y sociológicamente distintiva, que no se puede comparar con una acción colectiva no contenciosa, así se tenga como objetivo el conseguir una mayor capacidad explicativa.

Por su parte, Schuster no define a profundidad lo que puede ser un “movimiento social”, pero sí establece una diferenciación de este con la “protesta social” en términos de la continuidad o no de las identidades y a su extensión espacio-temporal. Específicamente, el sostener una noción como la de “movimiento social” para explicar todas las acciones colectivas puede llevar a dejar de lado otros elementos que no encajan dentro de la continuidad y la extensión espacio-temporal que caracteriza este tipo de acción. Este uso implica una rigidez que no permite describir la variedad de acciones colectivas que tenemos en el presente. Así pues, frente a la rigidez de la noción de “movimientos sociales”, se presenta la alternativa de la noción de “protesta social”, en donde los protagonistas se asocian y se separan en tiempos relativamente breves, en espacios fuertemente localizados y sin constituir necesariamente identidades que tengan una continuidad más allá del momento de la acción de protesta.

Para ilustrar lo anterior, Schuster parte de la situación argentina tras la caída de la dictadura en 1983, en donde los sindicatos eran el eje de la movilización social, junto con los consolidados movimientos por los derechos humanos. En aquel entonces, para entender la nueva situación, se llevaron a cabo investigaciones inspiradas en los trabajos de Touraine y de Castells, de ahí que se buscara mostrar exclusivamente el surgimiento o la consolidación de “movimientos sociales” (Schuster y Pereyra, 2001, p. 42). En este contexto, el uso de la noción de “movimientos sociales” permitió recuperar aquellas luchas que no se derivaban necesariamente de un conflicto de clases y que no buscaban una transformación de la sociedad.

Ahora bien, en la década de 1990, frente a las reformas neoliberales, los sindicatos, eje central de la movilización en Argentina desde principios del siglo XX, fueron los principales afectados, ya que su oposición a las reformas fue contrarrestada por una aparente bonanza económica (Schuster y Scribano, 2001, p. 18). Asimismo, la eficacia de los medios de reclamo tradicionales, tales como marchas, movilizaciones o huelgas, se vio cuestionada.

A pesar de la inicial recuperación económica y el crecimiento, el modelo socio-económico implementado, poco a poco, dejó ver a los afectados, lo que se tradujo en: aumento en el número y la diversificación de las protestas; multiplicación de las organizaciones de protesta; modificación de los temas y las demandas de las organizaciones y de las acciones de protesta, y, por último, en una aparición de nuevas formas de protestar.

Al final, en vista de estos cambios, Schuster considera que la búsqueda de identidades a partir de la noción de “movimientos sociales” no permite dar cuenta de la diversidad y la fragmentación. Con este enfoque se privilegió la búsqueda de continuidades e identidades que, varias veces, según la evaluación del autor, “[...] existen más en la lente del observador que en la percepción de los propios sujetos implicados en la movilización” (2001, p. 43). La identidad clásica alrededor de los sindicatos o las identidades de los “nuevos movimientos sociales” resultan insuficientes frente a la diversificación creciente.

En la opinión de Schuster, la noción de “protesta social” permitiría un análisis más amplio y genético de la acción colectiva, ya que incluye un número mayor de acciones y eventos que no serían estudiados si se parte de una noción como la de “movimiento social”. Asimismo, concentrarse únicamente en los movimientos sociales también impediría recuperar la dimensión política de la acción colectiva y sus múltiples elementos. Tal y como los caracteriza Schuster, los “movimientos sociales” y sus acciones visibilizan un conflicto latente o de larga data, por lo que privilegiar exclusivamente esa noción conlleva una exclusión investigativa de los nuevos antagonismos e identidades que pueden aparecer tras una acción de protesta y sus mecanismos, que únicamente serían estudiados si el observador considera que se han constituido en un “movimiento social”. De igual manera, comprender los episodios de protesta en clave de “movimientos sociales” hace que la centralidad de la identidad

en el tiempo opaque otros elementos que se hacen presentes en la emergencia de una protesta<sup>11</sup>.

En su relación, la noción de “movimiento social” tuvo una preponderancia sobre la noción de “protesta social” debido a la necesidad de plantear un sujeto necesario de la protesta en un intento de fundamentarla desde un punto de vista tanto epistemológico como ontológico. En ese sentido, la protesta se explicaba a partir de un movimiento y, a su vez, este último se explicaba a partir del sistema social. Pero, en la realidad, todo “movimiento social” puede llevar a cabo protestas, pero no toda protesta es llevada a cabo por o deriva en un “movimiento social”.

La afirmación anterior no significa que cada protesta sea necesariamente un hecho aislado que no pueda ser analizado en conjunto con otras protestas. De hecho, para Schuster, una protesta adquiere sentido porque se encuentra emparentada con otras acciones de protesta, en cuanto que pueden mostrar rasgos comunes o, por el contrario, romper con ellos y establecer una emergencia. Así pues, si se abandona la idea de que la noción de “movimiento social” es la única clave explicativa de las protestas sociales, el análisis se abre a otras dimensiones, a partir de las cuales se pueden establecer diversas continuidades y rupturas; para llegar, en última instancia, a recortes significativos de la realidad que se constituyen en ejercicios interpretativos.

Al mismo tiempo, los rasgos comunes y las particularidades de las “protestas sociales” dan pie, en los ejercicios interpretativos, a la constitución de lo que Schuster denomina como *redes de protesta*: “[...] una red es una constatación empírica de la existencia de un tejido invisible pero real entre acciones de protesta en principio diversas” (2005, p. 58). El autor coloca entre las protestas y los “movimientos sociales” este concepto como una especie de *eslabón perdido*, en cuanto la conformación potencial de un movimiento. En cualquier caso, la concesión no se encuentra exenta de ciertas restricciones. Schuster aclara que, desde un punto de vista epistemológico, las dos nociones corresponden a diferentes instancias de análisis. Por un lado, la noción de redes de protesta se encontraría en una instancia empírico-descriptiva. Por otro lado, la noción de movimiento social sería una instancia teórica-explicativa y, como tal, su aplicación o no, depende de una decisión teórica justificada.

En resumen, Schuster coincide con otros autores en que la acción colectiva no es un mero reflejo de las condiciones estructurales, sino que se trata de un producto de la acción humana en la que confluyen tanto una dimensión intencional como una no intencional, aunque constreñida al sistema de condiciones en las que se lleva a cabo. Desde un punto de vista ontológico, la acción es posible en la medida en que el fundamento de la sociedad es una contingencia que abre la posibilidad a los cambios. Asimismo, como corolario epistemológico, se tiene que toda explicación de una acción colectiva debe ser situada y no derivada de una posible racionalidad que la condicione de antemano.

Dentro del marco anterior, la protesta social se constituiría en una muestra de la contingencia y de la posibilidad de una acción sin fundamento. Sin embargo, esta noción se encuentra con un primer inconveniente al ser establecida como la unidad básica, ya que implica definir toda acción colectiva contenciosa a partir de esta noción.

Para ejemplificar tal movimiento, se puede observar la caracterización de un movimiento social que hace Schuster: “En conjunto, se pide continuidad y extensión espacio-temporal a un sistema o conjunto de acciones para caracterizarlo como movimiento social”. Posteriormente, afirma que aquella caracterización “[...] no parece darse en una cantidad de formas de acción colectiva contemporánea” (2005, p. 46); para terminar estableciendo como alternativa la noción de “protesta social”. Así pues, la “rigidez” de la noción de movimientos sociales se contrarresta con la afirmación de que “no solo los movimientos sociales protestan”. Sin embargo, a esta última se le puede contraponer la afirmación de que “no toda acción colectiva contenciosa se lleva a cabo a través de una protesta”. En ese sentido, se puede observar que se repite el problema que Melucci detecta en los enfoques provenientes de la agenda clásica; el cual denomina como una sobrecarga política:

Los conflictos sociales se reducen a la protesta política y a ser vistos como parte de un sistema político. La confrontación con el sistema político y con el Estado es apenas un factor más o menos importante en la acción colectiva. El conflicto frecuentemente puede afectar el mismo modo de producción o la vida cotidiana de las personas (1999, p. 39).

11 Respecto a esta crítica, Svampa responde que, en los procesos de “[...] análisis de la (re)construcción de identidades colectivas, confluyen perspectivas que hacen hincapié en la —no tan novedosa— heterogeneidad y complejidad de las luchas sociales, así como en el carácter contingente y precario de las identidades” (2009, pp. 6-7).



Esta sobrecarga política hace que autoras como Svampa intenten recuperar los análisis en otros niveles de la acción —cultural, ideológico o subjetivo— que no refieren al sistema político (2009, p. 6). Igualmente, sin ir más lejos, como ejemplo de otro tipo de acción colectiva contenciosa encontramos la noción de creación de un “mundo otro” de Raúl Zibechi (2017).

### El marco de análisis de la protesta social

Dada la indeterminación originaria de la “protesta social”, para Schuster no es posible establecer un marco de análisis que pretenda establecer unas leyes en las que antemano se especifique cómo funciona una protesta. Las diferentes propuestas existentes tienden a favorecer algún aspecto en particular —los intereses y la racionalidad, los procesos de constitución de identidad, las condiciones sistémicas, las relaciones de poder, recursos disponibles para la acción, etc.— para aproximarse a cualquier “protesta social”, olvidando su carácter contingente.

En todo caso, como se dijo anteriormente, la contingencia no significa ininteligibilidad. Schuster apunta a solventar dos exigencias: en primer lugar, cualquier marco de análisis, que pretenda ser efectivo, debe contemplar alguna forma casuística de combinación compleja de los diversos factores que se encuentran en los episodios de protesta; en segundo lugar, cualquier marco de análisis debe ser aplicable de modo general y facilitar la comunicación entre investigadores. Concretamente, la propuesta de Schuster plantea un marco que se considera como “[...] un intento de avance complementario y en la misma orientación de las líneas más actuales en estudios de acción colectiva y movimientos sociales” (Schuster, 2005, p. 59).

Schuster propone elaborar tipologías de protesta a partir de cinco variables o unidades de análisis que intentan dar cuenta de los aspectos más relevantes que se pueden encontrar en una protesta social. En síntesis, a través de las variables, pretenden saber, para cada protesta en particular: ¿quién protesta?, ¿cuándo/dónde se protesta?, ¿por qué se protesta?, ¿cómo se protesta? y ¿para qué se protesta? Con las unidades de análisis se busca llegar, en última instancia, a conformar modelos ideales-típicos de la protesta.

Como primera unidad de análisis se encuentra la matriz identitaria —¿quién protesta?

— En ella se busca establecer la historia de los protagonistas de la protesta o de la protesta misma. Aquí, se identifica una conceptualización laclauiana de la identidad en donde existe una doble dimensión: una que se denomina identidad sedimentada, producto de las interacciones rutinizadas; otra que se denomina identidad política, que surge del conflicto, “[...] cuando hay un quiebre entre lo que creo que soy, tengo, merezco, etcétera, y lo que veo” (2005, p. 60). Para cada caso, se debe analizar cuál es que la que se presenta en la protesta.

La segunda dimensión de análisis da cuenta de las condiciones estructurales —¿cuándo/dónde se protesta? — Dentro de ella se tienen en cuenta las condiciones sociales, económicas, políticas o culturales de los actores y puede incluir también el modo subjetivo en que los actores interpretan tales condiciones. Específicamente, se incluyen también conceptos como la consideración del marco de oportunidades o amenazas; la fortaleza o debilidad del antagonista y de la organización de protesta, o las condiciones de organización que posibilitan la acción.

En cuanto la tercera dimensión de análisis se tiene a la demanda de la acción de protesta— ¿por qué se protesta? —, que remite a las preguntas de qué pide el sujeto de acción colectiva y cómo lo pide. Dentro de estos elementos se expresan de modo concreto las cuestiones de la identidad y su relación con las condiciones estructurales.

La cuarta dimensión se denomina *formato* —¿cómo se protesta? — y parte de lo que Charles Tilly denominó como repertorios de la acción colectiva. El formato remite a la forma en la que se presenta la protesta —una marcha, una huelga, un plantón, etc.— y se relaciona de manera directa con factores identitarios y racionales. Por una parte, en cuanto la identidad: “[...] la gente no puede emplear rutinas de acción colectiva que desconoce; cada sociedad tiene una reserva de formas familiares de acción [...] que se convierten en aspectos habituales de su interacción” (Tarrow, 1997, p. 51). Asimismo, Schuster relaciona la cuestión identitaria del formato con el concepto, usado en la sociología política norteamericana, de *enmarcamiento cultural*: como problema social, en la acción colectiva, se llevan a cabo procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción social, que llevan de las oportunidades a la acción (Jasper, 2012, p. 28; McAdam, Tarrow y Tilly, 2004, p. 41; Tarrow, 1997, pp. 57-58). En cuanto la racionalidad, se refiere a la posibilidad de tomar

una decisión estratégica que busque el modo más eficaz de actuar; aunque, dada la indeterminación constitutiva de la protesta, este proceso de decisión no se debe establecer necesariamente como una acción previa, ya que se puede dar durante la misma protesta o estar implícito y ser encontrado en las reconstrucciones de lo sucedido.

La última dimensión, relacionada con el impacto político de las protestas, se denomina performatividad —¿para qué se protesta? — A partir de algunas herramientas provenientes de la metodología del análisis del discurso, Schuster propone analizar algunos aspectos de la producción discursiva de los actores sociales que participan en la protesta. Igualmente, se busca establecer los resultados de la acción en cuanto: su efecto estratégico, es decir, la relación entre la demanda y su posible satisfacción al final de la protesta; su efecto institucional —crisis política, caída de un gobierno o conformación de un nuevo espacio político—, y su efecto performativo, esto es, la capacidad para instalar en el debate político un tema que antes no era cuestionado.

Finalmente, a partir de estas cinco dimensiones, Schuster propone ir desde las protestas sociales, pasando por las redes de protesta, hasta la posibilidad de establecer —desde un punto de vista analítico— movimientos sociales.

Como unidad de análisis básica se tiene:

[...] la noción de protesta social se refiere a los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda —en general con referencia directa o indirecta al Estado—. En este sentido, cabe remarcar que el concepto se limita a partir de su *carácter contencioso e intencional*, por un lado, y de su *visibilidad pública* por el otro. Las manifestaciones, las concentraciones o movilizaciones públicas son ejemplos de tipos de protesta aprehendidos desde este punto de vista (Schuster, 2005, p. 56; Schuster et al., 2006, pp. 13-14; Schuster y Pereyra, 2001, pp. 47-48).<sup>12</sup>

Desde la definición anterior, Schuster plantea un problema respecto a qué se debe tomar como una protesta —la unidad de la protesta—, ya que, como acontecimiento, una protesta puede ser considerada como cada acción directa que se presente —dentro de un paro, por ejemplo, cada actividad podría ser considerada como una protesta—. Sin embargo, se señala una apuesta teórica que coloca, en el lugar principal, a la acción humana o el carácter subjetivo. En ese sentido, se privilegia el carácter activo de un sujeto que puede definir cursos de acción, por lo que se considera que la unidad del sujeto es lo que le da la unidad a la acción de protesta —dentro de un paro, cada actividad es llevada por un mismo sujeto, por lo que se puede considerar el paro como un solo acontecimiento de protesta—.

A partir de las cinco dimensiones de análisis se pretende encontrar continuidades y rupturas entre los diversos acontecimientos para llegar a plantear redes de protesta y, en última instancia, a la identificación de un movimiento social. Para ello, Schuster se apoya en la identidad que se puede observar en las acciones, las organizaciones y las demandas. Tal identidad es diferente a lo que él denomina como matriz identitaria y, más bien, parte desde un concepto filosófico como el de *mismidad*<sup>13</sup>. Se infiere que, a partir de las definiciones empíricas, se puede llegar a establecer la existencia de un movimiento; en otras palabras, a partir de los acontecimientos concretos de protesta y de las dimensiones de análisis se plantea la posibilidad de hallar una identidad —mismidad— de las acciones, las demandas y las organizaciones.

Ahora bien, a pesar de la posibilidad teórica de encontrar un movimiento social, en definitiva, la noción de protesta social tiende a tener como resultado análisis empíricos-descriptivos y a dejar de lado los análisis teóricos-explicativos. El marco de análisis propuesto plantea cinco unidades de análisis que intentan integrar conceptos objetivos y subjetivos y estructurales y agenciales que tienen como fin el comprender y explicar

12 En la aplicación práctica, en el trabajo del GEPSAC también se manejó otra definición de una acción de protesta, a partir de la agenda clásica: "Se definió una acción de protesta como un evento de carácter contencioso producido por un actor social colectivo que implica movilización de recursos. Considerábamos, entonces, como acción unitaria aquella que se deriva de un esfuerzo único de organización y movilización de recursos, independientemente de la continuidad de la acción" (Schuster et al., 2006, p. 7). En la última presentación de los resultados de la investigación, se partió de esta última definición (Pereyra et al., 2017, p. 578).

13 En un sentido ontológico, la identidad así reconocida se refiere a la dimensión del ser que perdura a través del tiempo, entendido como un núcleo de permanencia que garantiza la continuidad ininterrumpida entre el primer y último estadio de lo que se llama la "misma" cosa (Blanco Ilari, 2006)∞.



la forma privilegiada de acción colectiva. En su indeterminación y contingencia, los episodios de protesta social analizados se toman como datos y, por lo tanto, como unidades empíricas que pueden ser desagregadas en unidades más pequeñas —a partir de las cinco unidades de análisis— con el objetivo de agregarlas o desagregarlas para llegar, en última instancia, a ciertas conclusiones descriptivas<sup>14</sup>. De esta manera, se llega a responder a la pregunta ¿qué pasó?, sin llegar a abordar la pregunta ¿por qué pasó? Concretamente, como se verá más adelante, se llega a diversas descripciones y taxonomías acerca de la realidad de la protesta social en Argentina sin explicar por qué se dio aquella realidad y no otra.

### **El paso de la teoría a la práctica**

En la aplicación concreta de la noción de protesta social, el GEPSAC busca indagar las transformaciones de la protesta social en Argentina. Para ello, parten de una mirada de largo plazo que busca trascender el estudio de algunas organizaciones o situaciones conflictivas particulares y llegar a un entendimiento sobre la presencia y el impacto de la protesta en la política argentina. Para tal fin, el grupo plantea una investigación empírica en la que se confeccionaría un mapa de protestas exhaustivo en donde se analizarían todas las acciones de protestas, producidas en la Argentina desde 1989<sup>15</sup>, a partir de las cinco dimensiones descritas en el acápite anterior. El trabajo comenzaría en 1998 y contaría, como fuente de información básica, con las noticias sobre protestas sociales consignadas en los periódicos nacionales en el periodo 1989-1998. En estas fuentes se esperaba identificar una serie de variables que combinaban datos sobre las acciones de protesta y sobre el medio periodístico (Schuster et al., 2006, p. 12).

En esta primera etapa de la investigación, el grupo partía del hecho de que continuamente se presentaban reclamos al Estado, por un lado, por garantías de libertad, seguridad ciudadana, igualdad ante la ley y no discriminación y, por el

otro, por derechos elementales de subsistencia, salud, educación y ambientales. En consecuencia, a partir de la diferencia en los reclamos, se plantearon tres supuestos de investigación: la primera clase de reclamos se estructuraban alrededor de la noción de regeneración del espacio público, la segunda clase se explicaba a partir del concepto de interés y, por último, entre las dos clases de protesta, la cívica y la corporativa, el GEPSAC identificaba que la primera era la que tendía a primar en el periodo estudiado. Finalmente, dada la primacía de la protesta cívica, se plantearon una serie de hipótesis que entrecruzaban los estudios de la acción colectiva con las discusiones alrededor del concepto de ciudadanía y que pretendían establecer el modo en que la noción de ciudadanía se encontraba en las acciones de protesta argentinas.

Entre 1999 y 2001 se realizó la primera recolección de la información para el periodo ya extendido hasta el año de 1999. Con todo, mientras se desarrollaba el trabajo de esta primera etapa, el grupo decidió explorar otra serie de hipótesis que, desde su perspectiva, maximizaban las potencialidades de su trabajo descriptivo: la primera se refiere a la relación entre los cambios sociopolíticos y las transformaciones en los sujetos de las protestas y el impacto político de estas últimas, la segunda afirma el carácter ahora fragmentario de las protestas y, la última, da cuenta del impacto político de las protestas, las cuales, aunque no buscan modificar el sistema social establecido, sí tienen un gran impacto en relación con la emergencia de nuevos actores, problemas y estrategias. Llegados a este punto, en un segundo momento del proyecto<sup>16</sup>, la cuestión de la ciudadanía fue relegada para concentrarse en el vínculo existente entre las protestas sociales y las transformaciones sociopolíticas que se presentaron, entre 1989 y 2003, en Argentina. Para ese momento, la ampliación se consideró importante debido a los acontecimientos que siguieron a la crisis de 2001 en Argentina.

Aparte del cambio en las hipótesis de trabajo, el GEPSAC enfrentó una serie de problemas metodológicos. Las fuentes de información pronto

14 Concretamente, en la aplicación del marco teórico y la metodología, la investigación de la GEPSAC, por ejemplo, a partir de la dimensión de matriz identitaria encontró que, entre 1989 y 2003, los sindicatos fueron los que llevaron a cabo el mayor número de protestas; a partir de la dimensión de la demanda, encontraron que el 37% de las demandas fueron laborales; en la dimensión del formato encontraron que el más utilizado fue la movilización y que las típicas formas de protesta sindicales —paros y huelgas— cedieron su importancia a los cortes de ruta; entre otros hallazgos (Pereyra et al., 2017; Schuster et al., 2006).

15 Acerca de las razones para escoger este año como el inicial, ver la nota a pie de página 6.

16 Esta segunda etapa de investigación se llevó a cabo entre 2001 y 2003.

se mostraron cortas para las necesidades del proyecto y se tomó la decisión de concentrar el trabajo en aquellas dimensiones cuya información se encontraba más a la mano; específicamente, las dimensiones de identidad —acotada como organización—, formato y demanda, para dejar de lado la dimensión de performatividad.

En su informe final (Schuster et al., 2006), el GEPSAC describe cómo la aplicación concreta del método de análisis de las protestas sociales se encontró con ciertos obstáculos prácticos, lo que conllevó a cierta acotación de sus pretensiones. Sin embargo, el problema no se encuentra tanto en el trabajo informativo que llevan a cabo los diarios, sino en la misma unidad de análisis: el acontecimiento de protesta. La operativización de la noción de protesta social adolece de un segundo problema ya planteado por Melucci: la unidad de análisis escogida tiende a favorecer la escena pública y excluye la red de relaciones que se encuentra antes, durante y después de los sucesos (1999, p. 61). En este caso, la fuente desde donde se recoge la información del acontecimiento —en este caso los informes de prensa— se constituye, más bien, en una ayuda para llevar a cabo la exclusión.

El GEPSAC plantea que los medios de comunicación se encuentran sometidos a ciertas reglas de juego que son consecuencia de ciertas expectativas sociales acerca de su función como vehículos y agentes en la circulación de la información. En ese sentido, tales reglas de juego reducirían las posibilidades de manipular la información, por lo que, en última instancia, “[...] los medios más que actores con intereses políticos definidos se constituyen en escenarios donde los conflictos sociales se expresan buscando legitimarse frente a la opinión pública nacional” (Schuster et al., 2006, p. 20). Sin embargo, precisamente, en cuanto escenario, los sucesos presentados son un resultado objetivizado que da cuenta de ciertos elementos y no otros; no tanto como resultado de una manipulación de la información, sino como producto de las expectativas de los sujetos de la protesta que, en su afán de legitimidad, consciente o inconscientemente, se presentan de cierta forma resaltando u ocultando diversos elementos.

Como consecuencia del problema anterior, se simplificó la investigación y el proyecto tomó una forma netamente descriptiva y cuantitativa.

En esta última interpretación del proyecto, una de las metas era “[...] recuperar la importancia de la dimensión de la acción de los movimientos y emplear un tipo de análisis en el que la acción se vuelva independiente, en cierta medida, de los procesos sociales que en última instancia la hacen posible” (Pereyra et al., 2017, p. 578). Aquí, la recuperación de la dimensión de la acción no se traduce en un análisis de las organizaciones argentinas sino en un análisis de lo que denominaron como el registro público de la actividad de las organizaciones. Dicho registro, en cuanto historia de las protestas, se presenta como relativamente independiente de la historia de las organizaciones. Para el GEPSAC, en última instancia, la visibilidad y el impacto político de la movilización dependen más de las acciones de protesta que de las trayectorias organizacionales y su peso relativo en el sistema político.

En términos generales, a partir de los datos, el GEPSAC concluye que la fragmentación de las protestas, en términos de la singularización de demandas y la multiplicación de actores, parece no ser una constante y una tendencia que se mantenga en el tiempo. En cuanto la singularización de las demandas, se presentó un pasaje desde reivindicaciones particularistas a reivindicaciones de carácter más general. En ese sentido, la hipótesis de que los actores no buscaban una transformación del sistema social no parece ser cierta.

Respecto a la multiplicación de los actores, la conclusión se torna algo confusa:

Como contracara de la retirada de algunos sectores sindicales y políticos del escenario de la protesta social, *nuevos sujetos* han adquirido una relevancia fundamental. *Algunos de ellos tienen una larga historia vinculada a la movilización social*, como es el caso de los vecinos, las organizaciones de derechos humanos y los estudiantes, pero otras tienen un carácter más novedoso como es el caso de los familiares de víctimas o el de los piqueteros (Schuster et al., 2006, p. 63)<sup>17</sup>.

Por el contrario, dada la *larga historia vinculada a la movilización social*, no es posible sostener que solamente *nuevos sujetos* han adquirido una relevancia, excepto por los familiares de víctimas y el importante caso de los piqueteros.

Por último, se pone en duda la afirmación de que los cambios en las sociedades actuales

17 Las *itálicas* fueron agregadas.



producen individuación, riesgo y desmovilización. El alto nivel de movilización social en el periodo estudiado en Argentina, parece demostrar que más bien se presentó “[...] un desacople entre beligerancia social y sistema político; el tránsito de una representación en el poder a una representación y constitución de actores y demandas contra el poder” (Schuster et al., 2006, p. 66).

## Conclusiones

Para dar cuenta de la acción colectiva actual, Schuster y el GEPSAC parten de un rechazo de cualquier determinismo de la acción humana, al plantear como base ontológica la contingencia de lo social. Esta lleva a dos corolarios: en primer lugar, la sociedad no es determinada por un orden preestablecido y, por lo tanto, es susceptible al cambio; y, por otra parte, esta indeterminación conlleva que los fenómenos sociales no puedan ser explicados a partir del establecimiento de una racionalidad que los antecede.

En su planteamiento, Schuster parece privilegiar la noción de protesta social en la medida en que expone, de manera más directa, la contingencia a la que alude. En consecuencia, esta noción se establece como la unidad básica para abordar la acción colectiva contenciosa; sin embargo, tanto a nivel teórico como práctico, pronto se observa que la protesta social se queda corta. La acción colectiva contenciosa no puede ser reducida a la protesta y tampoco se puede comprender solamente a partir de esta.

Contrario a la afirmación, que se hace en la presentación del marco de análisis para las protestas sociales, respecto a que el trabajo debería ser visto como “[...] un intento de avance complementario [...] de las líneas más actuales en estudios de acción colectiva y movimientos sociales” (Schuster, 2005, p. 59), en su aplicación práctica, el GEPSAC explícitamente reconoce que su interés es similar a los análisis de los eventos de protesta provenientes de la sociología política norteamericana (Schuster et al., 2006, p. 17). Así pues, el trabajo del GEPSAC se enfrenta a una tensión entre su marco de análisis y la aplicación concreta del mismo. El primero se presenta como una forma de dar cuenta de la acción colectiva en la actualidad que permite una inclusión de otros fenómenos sociales diferentes a lo que pueda ser calificado como movimiento social. Mientras que,

en lo segundo, se limita al registro público de las actividades de las organizaciones y movimientos.

La tensión quizá se explique a partir de ciertas limitaciones investigativas prácticas — limitaciones de información o de tiempo— que se ponen de presente en el informe presentado por el grupo. Sin embargo, su explicación se relaciona más con las limitaciones generales del enfoque que con las limitaciones prácticas que se puedan encontrar en su aplicación. Parafraseando al GEPSAC, el basarse en los análisis de la protesta social de la sociología política norteamericana expone a la noción de protesta social a los dilemas a los que se enfrentan tales enfoques.

Finalmente, ante la “rigidez” de la noción de movimientos sociales, la “flexibilidad” de la noción de protesta social no resulta ser una alternativa viable para la comprensión de la acción colectiva que se presenta actualmente. En definitiva, como se dijo anteriormente, los dos enfoques no se pueden calificar como antagónicos. Los estudios sobre la protesta social no logran ser equivalentes a los estudios de la acción colectiva ni a la noción de movimientos sociales.

Con todo, desde un punto de vista epistemológico, esta conclusión no deja de ser una afirmación descriptiva. Sin embargo, desde un punto de vista político, sí parece llevar a una gran diferenciación. Schuster plantea el problema en términos de las dimensiones del estudio, en donde la neutralidad favorece la explicación, mientras que limita la comprensión, y, a su vez, el compromiso con los actores lleva a lo contrario. Como resultado, se hace un llamado a una vigilancia epistemológica y a una vigilancia ética, con el fin de que los sujetos de la investigación no se conviertan en medios cosificados para el conocimiento (2005, p. 71). En la práctica, el acercamiento a la acción colectiva a partir de la noción de protesta social parece favorecer el lado de la explicación. Esta imagen contrasta con la búsqueda del investigador-intelectual comprometido que una autora como Svampa rescata. Dentro de este paradigma, aquella figura es capaz de producir conocimiento que va más allá de los actores y que, al mismo tiempo, los interpela críticamente en su labor de acompañamiento (2009, pp. 12-13).

En Argentina —y quizá en América Latina—, los estudios de la acción colectiva parecen estar fuertemente atravesados por los conflictos sociales de los cuales buscan dar cuenta. Pero tal parece que la escogencia de un enfoque u otro no se constituye

en una decisión netamente epistemológica, sino que adquiere los tintes de una decisión política.

## Referencias

- Blanco Ilari, J. I. (2006). Promesa e ipseidad: La crítica de Ricoeur al reduccionismo. *Revista Latinoamericana de Filosofía*, 32(2). Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/rif/v32n2/v32n2a03.pdf>
- Blutman, G. (1994). Orden y desorden en la reforma del estado argentino (1989-1992). *Ciclos*, IV (7), 53-93.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (1997). Informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina 1996. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Delgado, J. D. (2007). Perspectivas clásicas y contemporáneas en el estudio de los movimientos sociales: análisis multidimensional del giro hacia la relacionalidad. *Revista Colombiana de Sociología*, (28), 47-71.
- Gohn, M. da G. (2018). Movimientos sociales en América Latina: marcos teórico-metodológicos. En S. Gómez Obando, C. Moore Torres, y L. Múniera Ruiz (Eds.), *Los saberes múltiples y las ciencias sociales y políticas 2* (pp. 65-86). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Jasper, J. M. (2012). ¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas. *Sociológica (México)*, 27(75), 7-48. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732012000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732012000100001&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- Laclau, E. (1993a). La imposibilidad de la sociedad. En *Nuevas reflexiones sobre la revolución en nuestro tiempo* (pp. 103-106). Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Laclau, E. (1993b). Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestros tiempos. En *Nuevas reflexiones sobre la revolución en nuestro tiempo* (pp. 19-99). Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Leiras, M., Medina, J., y D'Alessandro, M. (2005). La Ciencia Política En Argentina: El camino de la institucionalización dentro y fuera de las Aulas Universitarias. *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 76-91. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2005000100005>
- McAdam, D., McCarthy, J. D., y Zald, M. N. (1999). Oportunidades, Estructuras de Movilización y Procesos Enmarcadores: Hacia una Perspectiva Sintética y Comparada de los Movimientos Sociales. *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas. Oportunidades Políticas, Estructuras de Movilización y Marcos Interpretativos Culturales* (pp. 21-46). Madrid: Ediciones Istmo.
- McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, C. (2004). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/accion-colectiva-vida-cotidiana-y-democracia-924292/>
- Pereyra, S., Pérez, G. J., y Schuster, F. L. (2017). Tendencias de la protesta social en Argentina, 1989-2007. En P. Almeida & A. Cordero Ulate (Eds.), *Movimientos sociales en América Latina: Perspectivas, tendencias y casos* (pp. 579-620). Buenos Aires: CLACSO.
- Schuster, F. L. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En F. L. Schuster (Ed.), *Tomar la palabra: estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina* (pp. 43-83). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Schuster, F. L., y Pereyra, S. (2001). La protesta social en la Argentina democrática: balances y perspectivas de una forma de acción política. En *La protesta social en la Argentina: Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país* (pp. 41-63). Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Schuster, F. L., Pérez, G. J., Pereyra, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., ... Zipcioglu, P. (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003* (Documento de Trabajo No. 48). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20100720094530/dt48.pdf>
- Schuster, F. L., & Scribano, A. (2001). Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura. *OSAL (Observatorio Social de América Latina)*, (5), 17-22.
- Svampa, M. (2009). *Protesta, Movimientos Sociales y Dimensiones de la acción colectiva en América Latina*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid - Fundación Carolina. Recuperado de <http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo57.pdf>
- Svampa, M. (2018). Movimientos sociales, tradiciones políticas y dimensiones de la acción colectiva en América Latina. En S. Gómez Obando, C. Moore Torres, y L. Múniera Ruiz (Eds.), *Los sa-*



beres múltiples y las ciencias sociales y políticas (pp. 31-63). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

Zibechi, R. (2017). *Movimientos sociales en América Latina: El «mundo otro» en movimiento*. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo.



**"DE LA SERIE VISIBLES, VISIBLES 6"**

Finalista Bienal Valladolid.

**Técnica:** Aguafuerte al azúcar y Colografía.

**Medidas:** 100 X 70 cms.

**Año:** 2011

# Modelo de empoderamiento socioeconómico con enfoque de género: La experiencia de Corambiente con mujeres rurales en Santander

## *Socioeconomic Empowerment Model with a Gender Focus: Corambiente's experience with rural women in Santander.*

**Ángela María Díaz Pérez** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
[adiaz789@unab.edu.co](mailto:adiaz789@unab.edu.co)

**Andrea Carolina Silva Niño** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
[asilva4@unab.edu.co](mailto:asilva4@unab.edu.co)

### Resumen

*El Modelo de Empoderamiento Socioeconómico con Enfoque de Género, evidencia cómo la participación con diversos colectivos en Santander (un departamento que tiene fuertemente arraigados valores patriarcales) logra, de forma progresiva, el fortalecimiento asociativo integral, en favor de la soberanía alimentaria de la población, a través de una práctica agroecológica, en donde es fundamental el rol de las mujeres rurales. Este modelo se fundamenta en las bases teóricas del enfoque territorial de desarrollo y perspectiva o enfoque de género a fin de sistematizar con proyección para replicar buenas prácticas de impacto en la comunidad, fortaleciendo el tejido social y aumentando su capacidad de incidencia territorial.*

**Palabras clave:** Mujeres rurales, Enfoque de género, Empoderamiento, Modelo participativo, Buenas prácticas.

### Abstrac

*The Model of Socioeconomic Empowerment with a Gender Focus, lets see as participation with diverse collectives in Santander, a department that has strongly ingrained in patriarchal values, achieved with a process, an associative strengthening, in favor of food guarantee for the community, through an agroecological practices, where the rural women's role is essential and very important. This Model is based on the territorial development theory and the gender perspective, with the purpose to systematize for a projection to replicate as a good practices in the community, growth it social value and increas capacity for the territorial.*

**Keywords:** Rural women, Gender focus, Empowerment, Participative model, Good practices.

**Artículo:** Recibido el 17 de marzo de 2019 y aprobado el 28 de junio de 2019.

#### Cómo citar este artículo:

Díaz-Pérez, A.; Silva Niño, AC. (2019). Modelo de empoderamiento socioeconómico con enfoque de género: La experiencia de Corambiente con mujeres rurales en Santander. *Reflexión Política* 21 (42), pp. 163-175 doi: 10.29375/01240781.3567.

## Introducción

Después de más de quince años de trabajo de la Corporación Buen Ambiente (Corambiente), con diversos colectivos de mujeres rurales en Santander; esta organización ha identificado y desarrollado estrategias participativas que de forma efectiva han generado impactos transformadores para sus comunidades. El proyecto de investigación *Modelo de Empoderamiento socioeconómico de las Mujeres Rurales para la Construcción de Paz*, que da origen a este artículo, surge del trabajo realizado entre el Instituto de Estudios Políticos de la UNAB, Corambiente, las asociaciones Asocimucam<sup>1</sup> y Asocimucof<sup>2</sup> de la provincia de Soto Norte, Santander, y cuyo fin fue identificar, a partir del trabajo de acompañamiento de estas organizaciones, un modelo de empoderamiento socioeconómico enfocado en las necesidades y capacidades de las mujeres rurales.

El trabajo realizado entre la comunidad y Corambiente, permitió la disminución de problemáticas tan graves como la desnutrición infantil<sup>3</sup>, los bajos ingresos familiares, la contaminación medioambiental o la violencia intrafamiliar y de género<sup>4</sup>. A partir del empoderamiento tanto personal (autocuidado, participación y liderazgo) como económico (emprendimiento a partir de la creación de huertas orgánicas de autoconsumo), se ha consolidado una adecuada gestión colectiva de los excedentes de producción de las huertas, permitiendo finalmente la constitución de una red de comercialización de productos agroecológicos, logrando una mejora en la calidad de vida de las asociadas y sus familias.

La investigación se centró en realizar un proceso de sistematización participativa de la experiencia de acompañamiento de Corambiente a estas organizaciones de mujeres y a sus estrategias de trabajo conjunto para generar, a partir de esa sistematización, un modelo de acompañamiento a grupos en condiciones de vulnerabilidad que pueda

replicarse en otros contextos, logrando una mayor democratización del conocimiento surgido de la experiencia.

El proceso de sistematización de estas experiencias se ha realizado de forma participativa teniendo en cuenta los conocimientos y aportes de las mujeres que hacen parte de las asociaciones antes mencionadas y del personal técnico de Corambiente, para traducirlas en un modelo que pueda ser flexibilizado y replicado en otras intervenciones de trabajo comunitario, con un enfoque transversal de género y alejadas del asistencialismo, permitiendo su sostenibilidad a mediano plazo.

### 1. Aproximación metodológica

Reconocer la importancia que la generación de nuevo conocimiento tiene en la transformación social requiere un ejercicio crítico que distinga entre objetividad y neutralidad; las Ciencias Sociales deben producir, de la mano de las comunidades y los movimientos sociales, sin que esto implique una falta de rigurosidad científica:

Poseemos metodologías propias de las Ciencias Sociales para tener un conocimiento que queremos que sea riguroso y que nos defienda de dogmatismos; y al mismo tiempo vivimos en sociedades muy injustas en relación a las cuales no podemos ser neutrales. (De Soussa, 2006, p.18)

Por lo anterior, la metodología de investigación desarrollada tiene sus fundamentos en dos ejes: el primero, la Teoría Crítica Feminista, con los planteamientos de Donna Haraway (1995), quien rescata la importancia de dar valor a aquellos *conocimientos situados*, experienciales, muchas veces devaluados por la mirada homologadora de la ciencia. Los conocimientos situados, permiten la aproximación a realidades parcialmente construidas entre quienes establecen un intercambio comunicativo. Mediante esta

1 Asociación de Mujeres Campesinas de Matanza.

2 Asociación de Mujeres Unidas Construyendo Futuro.

3 Según la información proporcionada por Corambiente, en 2003, cuando inició su intervención en estas comunidades, al menos un 30% de la población infantil presentaba síntomas de desnutrición.

4 Según datos del Instituto Nacional de Salud de Colombia en 2016, Santander fue la segunda región del país con más casos de violencia de género, más de un 10% de las agresiones a nivel nacional provenían de Santander.



interacción lo que se produce es un nuevo conocimiento, una idea de la realidad que refleja la visión parcial de quienes aportan sus formas de ver a fin de establecer conexiones. Estos conocimientos exigen una claridad en cuanto a la posición desde la que parten y al marco semiótico y epistemológico, desde el que construyen el discurso. El segundo, el enfoque metodológico de la Investigación Acción Participación (IAP), desarrollada por Orlando Fals Borda (1980), plantea una construcción colectiva del conocimiento con fines de transformación social, a partir del empoderamiento de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y desigualdad estructural. Esta elección de enfoques metodológicos tiene su justificación en la relevancia de rescatar los conocimientos experienciales y situados de las mujeres campesinas y su entorno, para la comprensión de las dinámicas internas del proceso vivido, facilitando la estructuración del modelo.

Dentro de los métodos de trabajo contenidos por la IAP se opta por realizar una sistematización participativa con enfoque de género, entendiéndola en palabras de Bickel (2006) como:

Un proceso de educación popular, que en su esencia se basa en un enfoque constructivista del proceso del conocimiento, diferenciándose sustancialmente de los enfoques conductivistas. Con esta dimensión la sistematización no se limita a simples descripciones y relatos de acciones y resultados de la experiencia, sino que debe permitir la construcción de nuevos conocimientos, de manera interactiva entre los y las participantes, desde sus vivencias subjetivas de las experiencias, desde sus prácticas sentí pensadas en un contexto condicionado. (p.2)

En cuanto a las técnicas de recolección de la información, se llevó a cabo el análisis documental de toda la información facilitada por las organizaciones. Se realizaron tres encuentros/talleres de sistematización con enfoque de género; se hicieron extensas entrevistas con lideresas de las asociaciones, personal de Corambiente y personas clave de la zona, como la presidenta de la Junta de Acción Comunal.

## 2. Enfoque de género y empoderamiento de las mujeres rurales

Para el desarrollo del modelo de empoderamiento socioeconómico ha sido necesario tener en cuenta cómo los enfoques y modelos de desarrollo, en constante transformación, impactan especialmente en la vida de aquellas poblaciones empobrecidas estructuralmente y por tanto en situación de vulnerabilidad, no a falta de capacidades sino a causa de limitaciones en el acceso a los recursos y las oportunidades adecuadas para desarrollarlas.

Como ha sido planteado desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011), la igualdad de género supone que las diferentes, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres sean valoradas y promovidas por igual y que tengan equidad en el acceso a los derechos, las responsabilidades y las oportunidades, proporcionándoles la libertad para desarrollar sus capacidades y para tomar decisiones. ONU Mujeres (2015) ha manifestado que el medio para lograr dicha igualdad es la equidad de género, entendida desde el trato justo a mujeres y hombres, de acuerdo con sus necesidades particulares.

En la búsqueda de equidad se desarrolló el enfoque de Género en el Desarrollo (GED). Su principal aporte está en realizar intervenciones con las comunidades, cuyo punto de partida no sea únicamente la situación específica de la mujer en la comunidad. Al contrario, el enfoque está en observar el modo en que las mujeres y los hombres operan desde sus relaciones de poder, y a partir de ellas identificar las necesidades prácticas<sup>5</sup> y los intereses estratégicos<sup>6</sup> para la eliminación de dichas desigualdades.

Por tanto, es necesario comprender el concepto de pobreza desde una visión no monetizada de la cotidianidad, ya que es la calidad de vida y no el ingreso económico lo que determina la sostenibilidad de la vida. En palabras de Sen (2000): “la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza” (p.114). Desde este enfoque pueden comprenderse mejor los impactos de garantizar unas condiciones mínimas que permitan

5 Las necesidades prácticas hacen referencia a las condiciones mínimas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia (acceso a alimentación, vivienda y salud).

6 Los intereses estratégicos recogen todas aquellas acciones encaminadas a empoderar a las mujeres, permitiendo una mejora de su posición dentro de sus comunidades; se relaciona con la posibilidad acceder y controlar aquellos recursos que permitan impulsar cambios sociales que transformen relaciones de desigualdad.

la satisfacción de todas las necesidades básicas para el normal desarrollo de las personas.

No todas las comunidades presentan las mismas carencias, pero tienen en común que éstas obstaculizan un buen desarrollo de sus capacidades. En el caso específico de las mujeres campesinas de Matanza, garantizar su soberanía alimentaria, dotarles de herramientas para su empoderamiento y liderazgo y un acompañamiento continuo durante el proceso de consolidación de su autonomía, han sido acciones clave a través de las cuales se han propiciado el desarrollo de sus capacidades y la sostenibilidad de sus iniciativas, posibilitando que al día de hoy se beneficien aproximadamente 130 mujeres y sus familias.

La renta económica generada por la comercialización de los excedentes de producción de las huertas orgánicas ha permitido a las mujeres producir y gestionar parte de los ingresos familiares, así como garantizar una alimentación balanceada. Esta nueva situación ha proporcionado a las mujeres una mayor capacidad para la negociación y la toma de decisiones familiares, modificando las relaciones de poder al interior de sus hogares. Como lo han manifestado las mujeres que participan del proceso, la violencia al interior de los hogares ha disminuido porque ahora sus ideas son más tenidas en cuenta por parte de sus compañeros. En palabras de una de ellas: “Antes teníamos que pedir permiso a los esposos para todo. Ahora no pedimos permiso, solo informamos que vamos a hacer algo” (L. Pinto, comunicación personal, 26 de mayo de 2017) También han manifestado una redistribución en los roles de género, teniendo como consecuencia directa la disminución de la violencia en las relaciones de pareja e intrafamiliares y la redistribución de los roles tradicionales de género en algunos casos, evidenciándose una mayor corresponsabilidad por parte de hijas e hijos, así como de sus parejas. En palabra de Mercedes Flórez, representante legal de Asocimucam:

[...] Las cosas han cambiado mucho, Antes de empezar con el proyecto de la asociación a las mujeres nos discriminaban mucho, no podíamos trabajar en política, éramos el sexo débil, siempre cocinando y en la casa, ahora no, ahora las

mujeres tienen su propia autonomía, podemos salir, podemos tomar decisiones [...]. (M. Flórez, comunicación personal, 25 de mayo de 2017)

Cada vez es más frecuente identificar comunidades en las que la mejora de su calidad de vida está ligada a procesos de empoderamiento de las mujeres. Al respecto, encontramos coincidencias en diversas investigaciones<sup>7</sup> realizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ONU mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras, en relación con la importancia de las mujeres en el desarrollo local, especialmente en el ámbito rural.

En América Latina, el Enfoque Territorial de Desarrollo, empieza a ser impulsado e implementado con la entrada del nuevo milenio. Los primeros pasos en esta dirección fueron dirigidos desde la FAO y el BID. El fin de estas iniciativas era el de contribuir a la articulación de los diferentes territorios para facilitar los vínculos y el fortalecimiento de las capacidades necesarias que contribuyesen a un desarrollo de las regiones respetuoso con las características de los diversos contextos.

Uno de los principales aportes de este enfoque está en el reconocimiento de la necesidad de identificar y analizar los procesos locales y sus propias estrategias de desarrollo previamente a la realización de cualquier tipo de intervención externa. Como se establece en el Informe *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres en América Latina* (ETEM), realizado por ONU Mujeres, la FAO, la CEPAL<sup>8</sup> y RIMISP<sup>9</sup> (2013), el enfoque territorial de desarrollo tiene tres elementos fundamentales que lo hacen una herramienta de gran utilidad y que permiten sentar las bases teóricas del modelo, conectando práctica y teoría. Estos elementos son: (i) las potencialidades del empoderamiento en el dinamismo de los territorios. (ii) Tener en cuenta las capacidades de competitividad del territorio, sin olvidar las situaciones específicas de exclusión y desigualdad en ellos, y (iii) el papel protagónico de los procesos participativos, especialmente en el trabajo con las mujeres.

El empoderamiento de las mujeres implica

7 Publicaciones como: Enfoque Territorial para el Empoderamiento de las mujeres Rurales en América Latina y el Caribe, realizada en 2013 conjuntamente por ONU mujeres, CEPAL, FAO y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP, o la Guía para la incorporación de la Perspectiva de Género en las estrategias de desarrollo económico local, desarrollada en 2010 por la OIT; son unas de las publicaciones donde puede profundizarse al respecto.

8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

9 Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.



necesariamente un cambio en las estructuras sociales y los imaginarios tanto individuales como colectivos, ya que supone una transformación del modelo androcentrista dentro del cual establecemos nuestras relaciones sociales. Cuando hablamos de procesos de desarrollo, Magdalena León nos explica la importancia de centrarse en el enfoque del empoderamiento de las mujeres:

Este enfoque reconoce la necesidad de metas multifacéticas en los proyectos, que además de prestar servicios y/o generar ingresos, sirvan para dar poder, y consolidar las organizaciones de las mujeres. Es fundamental estimular, consolidar y proteger la capacidad de negociación en las mujeres, con miras a asegurar la institucionalización de su presencia en los procesos de decisión y hacer que las políticas con perspectiva de género entren a formar parte explícita de los planes macroeconómicos. (León, 1993, p.43)

Algunas de las bondades de este enfoque están en tener en cuenta la heterogeneidad en las zonas rurales, incorporar un enfoque de Derechos Humanos y tomar en consideración las brechas existentes entre lo urbano y lo rural. Estas características facilitan la posibilidad de trabajar de forma conexa con el enfoque GED y pensar en un desarrollo donde lo humano prime sobre lo estrictamente económico (Max-Neef, 2000). Por tanto, integra modelos económicos alternativos fundamentados en la solidaridad y la corresponsabilidad entre sociedad y Estado, para la búsqueda de un bienestar social, económico y ambiental, permitiendo una mejor utilización de los recursos.

La estrategia de acompañamiento desarrollada por Corambiente permitió identificar cómo, en las zonas rurales del nororiente colombiano, en donde hay una escasa presencia estatal (o la institucionalidad está al servicio de modelos de desarrollo socioeconómico que llevan a la degradación social y medio ambiental), se requiere apartarse de modelos de intervención asistencialistas fundamentados en las ayudas económicas externas de forma exclusiva.

Este modelo parte, entre otros aspectos, del papel central que la comunidad tiene en la consolidación de soluciones sostenibles a problemáticas como los bajos ingresos o la desnutrición. Por esta razón, se integran elementos que dan coherencia interna y funcionalidad al modelo para su aplicación en terreno: participación

comunitaria a través de prácticas como el liderazgo y la agencia y fortalecimiento de las capacidades necesarias para el ejercicio de la soberanía alimentaria, que es base para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

### 3. Modelos de gestión participativa

Un modelo es una abstracción de la realidad susceptible de réplica o imitación, sin que necesariamente sea único o definitivo. La construcción de un modelo es una aproximación inicial a la búsqueda de aquello considerado ideal, de un modo de vida a seguir, independientemente de que logre alcanzarse o no. Etimológicamente, el término hace referencia a la medida, cantidad o proporción correcta de algo a fin de garantizar su funcionamiento. Desde lo abstracto, habla de lo ejemplar, un prototipo, un intento de representación muy cercano a la realidad. Como lo abordamos en esta investigación, desde la epistemología, el modelo es una descripción de hechos, fenómenos, procesos, estructuras y, de cierta manera, es una idealización que está en función de una teoría. Por su parte, dicha teoría es una abstracción que intenta representar o reconstruir la realidad, social, natural o artística, en algunas ocasiones susceptible de réplica.

En palabras de Carvajal (2002), los acontecimientos, hechos y situaciones en que los seres humanos documentan el aprendizaje para luego intentar describir, explicar y predecir la realidad, se conocen como modelos. Se obtienen luego de un proceso de investigación que puede llegar a constituirse en un fundamento filosófico para la ciencia.

Al ser construcciones racionales, no son únicas ni exactas. Por tanto, son cambiantes y entre teoría y realidad siempre habrá una brecha que los modelos pretenden reducir. Es allí donde estos dos enfoques se encuentran y tienen puntos en común. El planteamiento y posterior desarrollo de modelos en la práctica puede generar conflictos necesarios para identificar, valorar y replicar las mejores prácticas, teniendo en cuenta las restricciones que la realidad impone a toda implementación teórica. Podemos concluir entonces que un modelo permite o facilita la comprensión de la realidad mediante la representación que simplifica interrelaciones; es un esquema que articula sistemas complejos no estáticos. El mo-

delo es de carácter instrumental, dado que se utiliza como un medio explicativo de la realidad, para comprender y verificar teorías según el contexto.

Como toda realidad es un conjunto de elementos relacionados entre sí, y esta puede ser representada como un sistema. Por tanto, ya que un modelo es una forma de representar una realidad, también lo integran elementos o subsistemas que se encuentran relacionados entre sí y que dependen unos de otros para funcionar. Carvajal (2002) establece que los modelos pueden ser de varios tipos: lingüísticos, matemáticos o simbólicos, entre otros. Desde la perspectiva epistemológica, se clasifican dependiendo de su grado de formalización y pueden ser de cinco tipologías: icónicos, analógicos, tipológicos, simbólicos y gráficos.

Los modelos se asumen como una forma innovadora de contar una experiencia; una descripción de cómo se articulan diferentes elementos provenientes de la realidad. Es decir, a partir de prueba y error, permiten complementar teorías previas declaradas sobre un tema o ámbito (Magretta, 2002).

La teoría es el punto de partida y el modelo es el propósito de un riguroso proceso de investigación, dado que ambos intentan dar un planteamiento a fin de resolver situaciones de interés común, y, por

tanto, aunque son diferentes, se complementan generando un modelo teórico-práctico.

#### 4. Modelo de Empoderamiento Socioeconómico con Enfoque de Género

El Modelo de Empoderamiento Socioeconómico con Enfoque de Género en mención es una representación gráfica de la identificación de una lógica interna en el proceso de acompañamiento realizado por Corambiente con las asociaciones de mujeres campesinas de Matanza, Asocimucam y Asocimucof. La identificación y documentación de las fases del modelo y los objetivos de cada una de estas, se realizó mediante el proceso de sistematización participativa, como se mencionó anteriormente en este artículo. La finalidad de crear un modelo está en generar una herramienta de acompañamiento comunitario efectiva para los diferentes actores públicos y privados que interactúan con las organizaciones de mujeres campesinas.

Este modelo está estructurado en dos ejes transversales: el primero, el Enfoque GED, que involucra tres dimensiones: la forma de observar y pensar los procesos sociales, las necesidades y las demandas; las desigualdades de género, y el principio



**Figura 1.** Modelo de Empoderamiento Socioeconómico con Enfoque de Género.

**Fuente:** elaboración propia.



de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Likadi, 2004). El segundo eje es un enfoque de transformación desde lo cotidiano, partiendo de la premisa de que el dominio del contexto se constituye en el acervo experiencial de la comunidad, derivado de su apropiación de la realidad.

Estos ejes transversales se conjugan en cuatro fases:

- Fase 1: Diagnósticos Comunitarios.
- Fase 2: Planificación Participativa.
- Fase 3: Acompañamiento y fortalecimiento organizacional.
- Fase 4: Evaluación de Procesos e Identificación de Buenas Prácticas.

Ese conocimiento situado experiencial, se consolidó a través de los años gracias a la relación simbiótica entre Corambiente y las comunidades, no únicamente a partir de los saberes técnicos, sino que alimentada por los saberes y habilidades de las personas que participan en los acompañamientos a través de cada una de las fases mencionadas anteriormente y que se describen a continuación.

#### 4.1. Fase 1: Diagnósticos Comunitarios

Esta es la fase de aproximación a la comunidad. En ella se identifican aquellas problemáticas que se presentan en el contexto particular a partir de las reuniones comunitarias, grupos focales, aplicación de líneas base, talleres de diagnóstico y entrevistas semiestructuradas con personas clave en la comunidad, entre otras actividades, siendo la comunidad la que expresa cuáles son las dificultades, carencias, miedos, retos, expectativas, metas, saberes y experiencias previas que contribuyan, no únicamente a la identificación de las necesidades, sino a la priorización de las mismas, previamente al proceso de acompañamiento<sup>10</sup>.

Igualmente, durante esta fase se realizan talleres tanto con grupos mixtos, como con grupos de mujeres y hombres de forma independiente, a fin de determinar cómo funcionan las relaciones de poder al interior de la comunidad y cuáles son los roles que cada uno de los géneros desempeña en el grupo. En esta fase es fundamental la identificación

de aliadas/os clave entre quienes integran la comunidad, con potencial para la movilización y cohesión de otras voluntades, y necesarios para la fase de acompañamiento y fortalecimiento de los procesos.

Asimismo, permite establecer el tipo de acompañamiento más adecuado y los pasos para una planeación estratégica encaminada a garantizar el éxito de la intervención. Un buen diagnóstico evita la utilización inadecuada de los recursos y permite anticipar soluciones a posibles obstáculos que se presenten durante el desarrollo del proyecto. Es en esta primera fase, donde el modelo refleja la aplicación de los criterios de análisis de género y la evaluación de las necesidades e implicación de la comunidad. En síntesis, los Diagnósticos Comunitarios, son el eslabón que permite un acompañamiento comunitario exitoso.

#### 4.2. Fase 2: Planificación participativa

A partir de los Diagnósticos Comunitarios, donde se logra la identificación previa de las valías, capacidades, necesidades y carencias, se trabaja de la mano con la comunidad para estructurar un plan que permita dar respuesta a dichas necesidades, encontrando soluciones a partir de sus propias habilidades y saberes, con el acompañamiento de un grupo de facilitación que tiene la conceptualización del modelo a implementar. La Planificación Participativa, se trabaja fundamentalmente desde la metodología del “aprender haciendo”.

Teniendo en cuenta las limitaciones específicas del contexto en materia de usos del tiempo y desplazamiento, con base en una agenda concertada, se da inicio con un periodo de formación que va avanzando sobre dos ejes de paralelos: el personal y el comunitario, a fin de que se avance en los dos en el proceso hasta que finalmente converjan. Se entiende desde este modelo que, sin el fortalecimiento de las capacidades individuales, se limita el éxito y la sostenibilidad del trabajo colectivo.

En la planificación participativa se visualizan y estructuran los proyectos específicos que se espera desarrollar en la siguiente fase del proceso. Pueden identificarse teniendo en cuenta dos factores: coherencia con el tipo de formación técnica impartida, y coherencia con el grado de compromiso de las personas de la comunidad. Esto permite

<sup>10</sup> Este modelo funciona en términos de acompañamiento y no de intervención, ya que se acompaña a través de la formación y fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, pero el proceso lo realiza la comunidad, no el personal técnico, solo la apropiación del proceso por parte de la comunidad puede garantizar la sostenibilidad del mismo.

identificar sus principales focos de interés. Igualmente, se establecen los mecanismos de monitoreo y de evaluación del proceso, que proporcionarán los insumos necesarios para la fase cuarta del modelo.

Un elemento para destacar en esta segunda fase está en la necesidad de generar transformaciones en las relaciones de poder al interior de las familias. La asistencia de las mujeres a las reuniones y formaciones que hacen parte tanto de su proceso de empoderamiento individual como del fortalecimiento de sus organizaciones, en ocasiones, generan malestar especialmente por parte de sus parejas, quienes argumentan el posible incumplimiento de las tareas domésticas que recaen de forma casi exclusiva sobre ellas y la pérdida de control sobre el uso de su tiempo, al salir de su vivienda a espacios públicos. Por tanto, para evitar el escalamiento de la violencia al interior de las familias es necesario promover el reconocimiento de los derechos de las mujeres, la redistribución de los roles tradicionales de género y el incremento de la corresponsabilidad familiar.

En esta fase es muy importante favorecer la generación de lazos de apoyo entre las mujeres, configurando así la identidad grupal que soporte los proyectos al mediano y largo plazo. No obstante, la fase de planificación participativa se caracteriza por la presencia más elevada de conflictos relacionados con los roles tradicionales de género y las críticas por parte de otras personas de la comunidad. Por esta razón, se hace necesario un acompañamiento y asesoramiento constante que favorezca la gestión constructiva de este tipo de conflictos mediante la mejora de la autoestima y el reconocimiento de la capacidad para aportar al mejoramiento de su calidad de vida y la de sus familias. Igualmente, importante es el proceso de aprendizaje de sus derechos y las herramientas para la exigibilidad de los mismos.

En esta fase podemos encontrar reflejada la aplicación de los criterios de cuestionamientos de género, acciones de género, intercambio de conocimientos, innovación, e implicación de la comunidad que se conjugan en la creación de la estrategia de acompañamiento y el fortalecimiento hacia el interior, tanto a nivel personal como organizacional. Se da en esta fase la adquisición de las habilidades y capacidades necesarias para sostener la fase siguiente.

#### **4.3. Fase 3: Acompañamiento y fortalecimiento**

La fase previa da cuenta de un proceso de crecimiento personal y de proyección para la acción como asociación con fines de trascender con el trabajo realizado e impactar en el entorno mediante el fortalecimiento de las redes de apoyo comunitarias. Igualmente, aquí se da el fortalecimiento de la parte productiva del proyecto a través de la comercialización, las redes de intercambio y la creación de fondos solidarios, permitiendo complementar el crecimiento personal y organizacional con la adquisición de la autonomía económica, que es, como se ha identificado, una de las claves fundamentales para la viabilidad y sostenibilidad del proceso.

Hay dos elementos que marcan la diferencia en esta fase:

- La continuidad en el tiempo del acompañamiento de Corambiente. Es frecuente que tras la etapa de formación se dejen solas a las organizaciones en la implementación de los conocimientos adquiridos y como consecuencia, muchos procesos se truncan perdiéndose los recursos, el esfuerzo y desanimando a la comunidad a emprender nuevos procesos participativos. Es justamente aquí donde se acompaña, pero a la vez se potencia la práctica de una autonomía que permita la sostenibilidad de los procesos.
- El trabajo de incidencia política con las entidades territoriales. Lograr la inclusión de la voz de las asociaciones de mujeres y que sean tenidas en cuenta en la elaboración de las políticas públicas y/o planes de desarrollo municipales que les afecten de forma directa. Esta posibilidad las ratifica como conocedoras del contexto y sus necesidades, empoderándolas y aportándoles consciencia frente a la idea de que la labor que realizan va mucho más allá que el propio beneficio. Llegar a este punto no es sencillo ya que requiere de voluntad política y el compromiso e implicación de todas las partes, especialmente, porque no es fácil conseguir que las asociaciones sean interlocutoras válidas o relevantes para la administración pública.

Ese trabajo hacia la comunidad permite igualmente la contribución a procesos más amplios, como el cuidado del medio ambiente, las



fuentes hídricas o la cobertura de necesidades que afectan a toda la población. Esa resolución de necesidades prácticas, tiene un impacto más allá de la mejora específica de las condiciones de vida; a su vez contribuyen al fortalecimiento de los intereses estratégicos.

Es necesario monitorear las percepciones de la comunidad y establecer estrategias que permitan la transformación de imaginarios locales acerca del trabajo realizado por las mujeres que hacen parte de las asociaciones; que se reconozca la importancia de sus aportes y que se revaloricen las actividades que una mujer es capaz de liderar. Si esto se consigue, con el tiempo se lograrán modificar las relaciones intrafamiliares, abriendo espacios de diálogo y corresponsabilidad, y facilitando la incorporación de más mujeres al proceso.

#### **4.4. Fase 4: Evaluación de procesos e identificación de buenas prácticas**

En la fase final se revisa la información obtenida con el monitoreo del proceso y se aplican los instrumentos de evaluación establecidos desde la fase de planificación estratégica. A partir de las transformaciones e impactos durante el acompañamiento, se identifican las *Buenas Prácticas*, a partir de criterios como acciones de género, intercambio de conocimientos, implicación de la comunidad, impacto positivo, innovación y transferibilidad. De esas Buenas Prácticas identificadas se extraen los aprendizajes y lecciones necesarias para incorporar al propio modelo, el cual se transforma a fin, no solo de mejorar, sino de conservar la característica de adaptabilidad a posibles nuevos contextos de aplicación.

En esta última fase, se consolidan aquellos elementos que garantizan la sostenibilidad del proyecto, para que, una vez finalizado el acompañamiento por parte de la entidad facilitadora, la comunidad sea quien posibilite su continuidad. A partir del intercambio de conocimientos con otras asociaciones y comunidades se van identificando potenciales espacios de participación en donde replicar el modelo.

### **Buenas Prácticas en el acompañamiento a organizaciones de mujeres rurales**

Según lo establecido por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006) la complejidad de los procesos sociales requiere apuestas innovadoras que logren dar soluciones prácticas. Aunque muchas de estas iniciativas resultan ser exitosas, los conocimientos producidos a partir de ellas no siempre son visibilizados o están disponibles para ser utilizados en otros contextos similares. Por esta razón, parte de la responsabilidad como academia está en sistematizar adecuadamente estos conocimientos y facilitar su difusión.

Teniendo en cuenta la enorme brecha en las condiciones de vida entre zonas urbanas y rurales en Colombia, que, en el caso específico de Santander, según datos proporcionados en el Plan de Desarrollo departamental vigente “Santander nos une”, teniendo en cuenta el índice de pobreza multidimensional, encontramos tasas de hasta un 77,2% de pobreza en las zonas rurales del departamento, frente al 45% identificado en los cascos urbanos. De esa desigualdad surge la necesidad de identificar estrategias capaces de aportar herramientas claras de transformación social y empoderamiento para las mujeres rurales del departamento, a fin de ampliar el impacto de las intervenciones realizadas. En el caso específico de Corambiente, dichas estrategias presentan las características de una Buena Práctica.

Como lo define la APC-Colombia<sup>11</sup> (2014), una Buena Práctica es “un conjunto coherente de acciones que han presentado excelentes resultados para el desarrollo en un determinado contexto, esperando que en similares contextos se presenten resultados parecidos” (p.1). La identificación de un proceso participativo como una Buena Práctica requiere de la definición de criterios específicos a analizar dentro de la experiencia. No existe un solo camino para identificar dichos criterios; diversos manuales referentes al tema aportan una variedad de alternativas observables en las Buenas Prácticas. Para el caso concreto de la experiencia con Corambiente se seleccionaron criterios que permitiesen realizar el análisis desde un enfoque transversal de género. A partir de las propuestas de organizaciones como la OIT (2007), UNIFEM (2005) o la Diputación de Barcelona (2006).

11 Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Los criterios observados son: análisis de género, evaluación de las necesidades, planificación con enfoque de género, acciones de género, innovación, implicación de la ciudadanía, intercambio de conocimientos, impacto positivo y transferibilidad. Cada uno de los criterios analizados responde a una serie de cuestionamientos que para el caso de Co-

ambiente y su acompañamiento a las asociaciones Asocimucam y Asocimucof, arrojaron la información sintetizada en la siguiente tabla, en la que se identifica cada criterio, en cuál de las fases del modelo fue desarrollado, su definición y los elementos identificados en relación a cada uno:

**Tabla 1.**

*Buenas prácticas de Corambiente en el acompañamiento a organizaciones de mujeres rurales*

<b>CRITERIO</b>	<b>QUÉ IMPLICA</b>	<b>ELEMENTOS IDENTIFICADOS</b>
Análisis de Género FASE 1	Análisis previo de los alcances del sistema sexo/género en las relaciones de poder al interior de la comunidad. Identificación de roles de género a nivel individual, familiar y comunitario. Variables tenidas en cuenta: división sexual del trabajo, diferencias en el acceso y control de los recursos, oportunidades y limitaciones del entorno, herramientas para la promoción de la equidad y la viabilidad de las acciones.	Identificación de las Mujeres como actores clave en el proceso de mejora y apropiación de la soberanía alimentaria. Detección de la falta de habilidades sociales de las mujeres para expresar sus ideas y plantear alternativas para mejorar su calidad de vida. Se fortaleció la autonomía emocional y económica. Se identificaron mujeres con potencial de liderazgo transformador e integrador Se visibilizó la violencia intrafamiliar y de género, que frenaban el proceso participativo de las mujeres. Se enfrenta trabajando el empoderamiento personal y las relaciones intrafamiliares. Se realizó fortalecimiento colectivo, especialmente a nivel de liderazgo y manejo de proyectos productivos.
Evaluación de las necesidades FASES 1 Y 2	Estudio de las necesidades prácticas y de los intereses estratégicos en la comunidad.	<i>Necesidades prácticas:</i> Se abordaron desde un enfoque de soberanía alimentaria, a causa de los graves problemas de desnutrición que presentaba la población infantil de la zona. Se requirió trabajar en el aumento de ingresos económicos, el acceso a agua potable y el aprovechamiento del potencial productivo de las fincas. Se continuó el trabajo con relación a la autonomía personal y económica. <i>Intereses estratégicos:</i> Empoderamiento de las mujeres a través de formación en liderazgo, en economía solidaria, conocimientos técnicos en agroecología, acompañamiento para el fortalecimiento de sus organizaciones e incidencia política.
Planificación cuestionamientos de género FASES 1 Y 2	Planificación de estrategias con la comunidad en la promoción de la igualdad y equidad de género.	Se formó a las mujeres en autoestima, autonomía, habilidades comunicativas y de liderazgo. Se trabaja la prevención de la violencia intrafamiliar y de género. Se dotan de herramientas para que conozcan sus derechos. Se capacita a las mujeres en un proceso de fortalecimiento institucional, trabajo solidario y en red, así como en herramientas para la incidencia política. Los intercambios de saberes, semillas, productos y recetas sirven en el proceso de fortalecimiento individual y colectivo, ampliación de la red de apoyo.
Acciones de género FASES 2, 3 Y 4	Acciones tendientes a la disminución de la inequidad y las discriminaciones a causa del género. Por ejemplo, promover la revalorización del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres y promoción de la corresponsabilidad en los hombres.	Todas las formaciones realizadas han incorporado el enfoque de género. El componente productivo del proceso se encaminó a fortalecer la autonomía económica de las mujeres y a transformar la división sexual del trabajo en su comunidad. Corambiente concreta la necesidad de fortalecer su política institucional de género y transversalizarla en todas las acciones de la entidad. Se visibilizaron las asociaciones de mujeres a través de intervenciones comunitarias de impacto (organización acueductos comunitarios y Juntas de Agua, participación en Juntas de Acción Comunal e interacción con entidades territoriales).



Innovación FASES 2, 3 Y 4	Posibilita la incorporación de elementos que permitan mejorar el funcionamiento de un sistema.	El Modelo de Empoderamiento socioeconómico con Enfoque de Género es una innovación en procesos de acompañamiento integral con perspectiva transversal de género y acompañamiento continuado en el tiempo. Ha sido identificado como un elemento central del éxito del modelo. La creación de la red de mercados solidarios agroecológicos donde se comercializan los productos de las asociadas, la incorporación del intercambio entre consumidores de zonas urbanas y productores de las zonas rurales. Trabajar en el modelo una fase de fortalecimiento de las capacidades personales y colectivas, y una fase posterior de fortalecimientos hacia el exterior con comunidad y entidades público-privadas.
Implicación de la ciudadanía FASES 1, 2, 3 Y 4	Participación de las/os actores en las diversas fases del proyecto. Dicha participación debe promover la integración de personas en situación de exclusión en la comunidad.	Todos los procesos realizados contaron con la participación directa de la comunidad. Se fortalece la capacidad de agencia de las personas implicadas en sus procesos de empoderamiento y cambio.
Intercambio de conocimientos FASES 3 Y 4	Sistematizar y compartir los conocimientos que surgen de la experiencia, y las lecciones aprendidas a disposición de otras organizaciones y comunidades.	Intercambio con otras asociaciones y procesos organizativos, con otras ONGD, intercambios con la academia para generar procesos investigativos con las entidades territoriales aportando conocimientos y experiencias, incidencia política.  Fortalecimiento de los conocimientos de género del personal de Corambiente.
Impacto positivo FASES 2, 3 Y 4	Consecución de los objetivos. Cambio observable y positivamente valorado en el ámbito sobre el cual se ha centrado la actuación llevada a cabo.	Mejora de las condiciones de vida (nutrición, ingresos, agua potable, fortalecimiento comunitario, cuidado del medio ambiente, defensa del territorio, etc.). Empoderamiento individual y comunitario. Transformación de las relaciones de poder y flexibilización de los roles tradicionales de género en mujeres y hombres. Reducción de la violencia intrafamiliar y de la violencia de género Participación de Asocimucam y Asocimucof, en el proceso de formulación y participación el proceso de implementación de la Política pública de Seguridad Alimentaria del Municipio de Matanza, Santander.
Transferibilidad FASE 4	Capacidad de una experiencia para ser replicada en contextos similares a partir de la repetición de sus ejes fundamentales.	El modelo metodológico desarrollado identifica unas líneas transversales (género y soberanía alimentaria) unas fases (diagnóstico, fortalecimiento hacia el interior, fortalecimiento hacia el exterior, evaluación e irradiación), por tanto, es flexible y permite su adaptación a las necesidades de diversos contextos. Se ha iniciado el proceso de diagnóstico para la aplicación del proceso en municipios cercanos

**Fuente:** elaboración propia.

## 5. Reflexiones y transformaciones

A manera de reflexión se presentan los logros que, a nivel individual, comunitario y asociativo, se constituyen en insumos para replicar las buenas prácticas de este ejercicio participativo, mantener el proceso en el tiempo, y apuntarle a transformaciones estructurales, que solo si se integran a la cultura, pueden ser sostenibles.

El ejercicio participativo que dio como resultado el Modelo de Empoderamiento Socioeconómico con Enfoque de Género ha

conseguido que en la actualidad las mujeres de la zona tengan una mayor capacidad para la negociación al interior de la familia, dado que producen y gestionan parte de los ingresos. Esta autonomía impacta positivamente, por cuanto se evidencia el empoderamiento y liderazgo, fundamentales en la toma de decisiones; por ejemplo, hacia una alimentación balanceada de los integrantes de la familia y una reducción de la compra y consumo de productos procesados, que a su vez impactan en una disminución de un 30%

del gasto familiar. Estas transformaciones en las relaciones de poder a nivel individual y familiar, modifican aquellos mandatos de género que imposibilitaban el desarrollo de las capacidades humanas de las asociadas.

Asimismo, para las asociadas, el proceso permite generar comunidad con otras mujeres a partir de un ejercicio de apropiación de los derechos humanos de las mujeres, de los derechos constitucionales, de la importancia de la participación ciudadana, y de una paulatina erradicación de diversas formas de discriminación y violencia al interior de la comunidad. Esto ha permitido una revalorización del oficio de cultivar la tierra y de mantener la soberanía alimentaria como un derecho.

El empoderamiento y posicionamiento de las mujeres como lideresas en su territorio, y el impacto de las acciones realizadas por ellas, han permitido ir transformando la visión que la comunidad y sus familias tenían del trabajo que realizaban. Se ha entendido la relevancia del mismo y reconocido su incidencia a nivel regional, lo que ha generado cambios profundos en la redistribución de tareas al interior del hogar y la corresponsabilidad asumida por toda la familia. Se refleja, por ejemplo, en que otros miembros de la familia se hayan involucrado en el trabajo de las huertas, apoyando proyectos derivados como la organización de la red de mercados agroecológicos.

Desde una visión comunitaria, todo el proceso ha permitido el empoderamiento de las mujeres en la zona, generando un interés especial por parte de las nuevas generaciones a continuar con el proceso iniciado, la comunidad reconoce el impacto del trabajo realizado por las asociaciones de mujeres. También ha permitido la recuperación de saberes tradicionales a través del trabajo en las huertas de producción orgánica y la generación de alternativas para la soberanía alimentaria, disminuyendo notablemente el déficit nutricional de las familias implicadas. Igualmente, se ha generado una mayor consciencia en la protección de la biodiversidad mediante la conservación, recuperación e intercambio de semillas autóctonas, el escalonamiento de la producción de autoconsumo y el respeto al medio ambiente, como consecuencia de la reducción del uso de agroquímicos, y la preparación de fertilizantes y productos para el control de plagas a partir de plantas autóctonas, reflejándose en la recuperación de suelo y protección de los recursos hídricos.

Más de diez años han pasado desde que Corambiente llegó al territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones mediante un proceso de fortalecimiento asociativo integral en favor de la soberanía alimentaria de la población a través de la práctica agroecológica, y de ayudar a superar otras dificultades como el transporte y comercialización de los productos. Es así como la creación de mercados solidarios, la incorporación del intercambio entre consumidores de zonas urbanas y productores de las zonas rurales y la tienda agroecológica de Corambiente, que se abastece de los productos de las asociadas, se constituyen en una transformación a nivel asociativo derivado del proyecto.

Facilitar el acceso a recursos técnicos y económicos a las mujeres y desarrollar emprendimientos adecuados al contexto son las apuestas que garantizan el éxito de los procesos de desarrollo territorial, ya que las mujeres hacen un uso más responsable y una distribución más equitativa de los recursos para cubrir las necesidades de su grupo familiar y de su comunidad cuando están involucradas en el trabajo cooperativo o asociativo.

Finalmente hay que señalar que la importancia de la tenencia de la tierra es un tema especialmente sensible en el caso de las mujeres, ya que la posibilidad de tener la titularidad sobre un terreno les garantiza la realización de actividades que posibiliten la generación de ingresos para ellas y sus familias y permite la participación en proyectos asociativos. Es el empoderamiento social y económico de la mujer lo que favorece a la mejora de la calidad de vida y la de su entorno, permitiendo transformaciones sostenibles en el largo plazo.

## Referencias

- García, Adela. (2009). *Género y Desarrollo Humano: una relación imprescindible*. España. AECID. Recuperado de: [http://mueveteporlaigualdad.org/docs/genero\\_desarrollo\\_humano\\_castellano.pdf](http://mueveteporlaigualdad.org/docs/genero_desarrollo_humano_castellano.pdf)
- APC-Colombia (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Colombia para la Cooperación Sur-Sur*. Bogotá. Recuperado de: [www.apccolombia.gov.co](http://www.apccolombia.gov.co)
- Arrieta Vera, J. y Díaz Moreno, L. (2015). Una Perspectiva De La Modelación Desde La Socioepistemología. *Revista Latinoamericana de Investigación En Matemática Educativa*, 18(1), 19-48.
- Astelarra, Judith. (2004) *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América La-*



- tina. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ávila, Yolanda. (2005) Incorporando Género en las Acciones. Banco Mundial. Guatemala.
- Bickel, Ana. (2006) La sistematización participativa para descubrir los sentidos y aprender de nuestras experiencias. En: *Gloobalhoj* N°19, La Piragua. Panamá. Recuperado de: <http://ceaal.org/images/documentos/lapiragua231.pdf>
- Carvajal, A. (2002). Teorías y Modelos: Formas de representación de la realidad. *Revista de Comunicación* 12(1), 1-14
- De Sousa, Boaventura. (2006) Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. CLACSO.
- CEPAL (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. Santiago de Chile. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/57111/1/S00100849\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/57111/1/S00100849_es.pdf)
- Diputación de Barcelona/UAB (2006). Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos. Universidad autónoma de Barcelona.
- Fals Borda, Orlando. (1980) La ciencia y el pueblo: nuevas reflexiones. En: Salazar, Maria C. (1992) *La Investigación-Acción Participativa: inicios y desarrollo*. Consejo de educación de adultos de América Latina. Universidad Nacional de Colombia. Madrid: Ed. Popular.
- Feng, Hengyi; Froud, Julie; Johal, Sukhdev; Haslam, Colin; Williams, Karel. (2001) A new business model? The capital market and the new economy. *Economy and society*, Nov., 30(4), 467-503.
- Haraway, D. (1995) [1991] Conocimientos situados: La cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En D. Haraway (Ed.), *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza* (pp. 313-345). Madrid, España: Cátedra.
- Ladrière, Jean. (1977) El reto de la racionalidad. La ciencia y la tecnología frente a las culturas. Paris. UNESCO. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162969>
- León, Y. O., Vega-de-la-Cruz, L. O., Marrero-Delgado, F., & Pérez-Pravia, M. C. (2017). Procedimiento para modelar recursos restrictivos en el sistema logístico de empresas comercializadoras. *Ingeniería Industrial*, 38(1), 43-55.
- León de Leal, Magdalena (1993) El Género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión, *Análisis Político* (20), Santafé de Bogotá, IEPRI, sept-dic.
- LIKADI (2004) La inclusión de la perspectiva de género en las políticas locales de Camp de Morvedre. España: Ayuntamiento de Sagunto.
- Magretta, Joan. (2002) Why business models matter. *Harvard business review*, 2002, 80(5), 86-92. Recuperado de: <http://teaching.ust.hk/~ismt302/busmod.pdf>
- Max-Neef, Manfred. (2000) *Desarrollo a Escala Humana*. Chile. CEPAUR. Recuperado de: [http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86\\_especial.pdf](http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86_especial.pdf)
- OIDP (2006) Guía para la detección de Buenas Prácticas en procesos participativos. Barcelona. OIDP. Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/buenas-practicas-procesos-participativos.aspx>
- ONU Mujeres, CEPAL, FAO, RIMISP. (2013) *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe*. OMU Mujeres. Recuperado de: [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1464971135LibroALCdigital2016.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1464971135LibroALCdigital2016.pdf)
- ONU Mujeres (2015) *La Igualdad de Género*. México Recuperado de: <http://igualdaddegenero.unam.mx/wp-content/uploads/2016/08/onu-mujeres-igualdad-equidad.pdf>
- OIT (2007). *Buenas prácticas para promover la igualdad de género en los proyectos de cooperación técnica de la OIT*. Ginebra: Suiza. OIT. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_179635.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_179635.pdf)
- PNUD (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Nueva York. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf)
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*, 8va. ed., Bogotá: Planeta.



**"DE LA SERIE VISIBLES, VISIBLES 1"**

**Técnica:** Mixtografía, Serigrafía y Colografía.

**Medidas:** 100 X 70 cms.

**Año:** 2010

# Nuevos actores en la política local: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá (1988-2015)<sup>1</sup>

## *New actors in local politics: a comparative analysis of their behavior in the cities of Medellín and Bogotá (1988-2015)*

**Juan Carlos Escobar Escobar** 

Universidad de Antioquia

[juan.escobare@udea.edu.co](mailto:juan.escobare@udea.edu.co)

### **Resumen**

*El propósito de este artículo es examinar la aparición de nuevos actores de la política en las ciudades de Bogotá y Medellín entre 1988 y 2015, a partir de la revisión de la bibliografía existente y del análisis de los datos electorales oficiales para Alcaldía y Concejo. El artículo muestra procesos políticos similares y, a su vez, procesos con marcadas diferencias. La más importante de estas es que, en la disputa por la Alcaldía de Bogotá, el dominio electoral de las opciones no bipartidistas, y claramente de izquierda desde el año 2003 hasta el 2015, no sería amenazado por las fuerzas partidistas tradicionales. En Medellín, en cambio, los tradicionales mantuvieron altas posibilidades de retorno, que de hecho se concretaron en algunos eventos electorales posteriores a la aparición de nuevas fuerzas políticas exitosas.*

**Palabras clave:** Partidos políticos, elecciones locales, nuevos actores políticos, democracia, participación política.

### **Abstract**

*The main purpose of this article is to analyze the appearance of new political actors in the cities of Bogota and Medellin between 1998 and 2015, based on the bibliographic inspection. This review includes the results on the ballot boxes, the discursive language and the analysis of the electoral data of Municipal and Town Council. The paper shows similar political processes and deep differences. The most important of these, shows the political party forces would no threatened the domain of the non-two-party options and clearly biased to the left since 2003 and 2015 for the Bogotá Government. On the other hand, in Medellín the traditional parties maintain high possibilities to return, that in fact obtain good results in some of the electoral events after the creation of new successful political forces.*

**Keywords:** Political parties, local elections, new political actors, democracy, political participation.

**Artículo:** Recibido el 9 de septiembre de 2018 y aprobado el 13 de junio de 2019.

### **Como citar este artículo:**

Escobar Escobar, J. (2019). Nuevos actores en la política local: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá (1988-2015). *Reflexión Política* 21(42), pp. 177-188. doi: 10.29375/01240781.3363

<sup>1</sup> El artículo es producto de mi actividad como investigador principal del proyecto Nuevos partidos políticos: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá (1991-2011), que se llevó a cabo entre marzo de 2017 y marzo de 2018, y contó con recursos del Sistema Universitario de Investigación (SUI) de la Universidad de Antioquia. Dicho proyecto desarrolló además un objetivo de mi tesis de Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional-Sede Medellín, siendo el artículo un requisito para el título de Doctor. Agradezco el apoyo de Juan Camilo Parra Restrepo, quien estuvo en el proyecto en calidad de Joven Investigador Universidad de Antioquia.

## Introducción

A lo largo de las dos décadas pasadas, los colombianos asisten una y otra vez a la anunciada defunción de los partidos políticos a expensas de los llamados independientes, de los “nuevos”, de las terceras fuerzas y de lo que la Registraduría Nacional del Estado Civil denominó como “otras opciones”. Las reformas institucionales de la década de los ochenta y principios de los noventa, la incursión en el escenario político de un partido de izquierda como la Unión Patriótica y la retórica de la democracia participativa que intentaba instalarse, generaron la sensación de que algo empezaba a cambiar. Más adelante, el entusiasmo que produjeron los resultados de la Alianza Democrática M-19 en las elecciones para conformar la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 y en las elecciones parlamentarias de 1991, hizo pensar a algunos que se estaba ante el quiebre definitivo del sistema político tradicional, o por lo menos ante la reorganización del sistema de partidos que implicaba la muerte del bipartidismo. Incluso, uno de los objetivos explícitos de la Constituyente era el fortalecimiento de los partidos y la ampliación del abanico de posibilidades político-electorales y, quizás con ello, la reconfiguración del sistema de partidos.

Como se sabe, el cambio político y la reorganización del sistema de partidos debieron esperar unas décadas más para concretarse. Las elecciones parlamentarias de 1994 trajeron consigo el reposicionamiento del bipartidismo y la postergación, una vez más, de la consolidación de una opción política que amenazara la permanencia del bipartidismo colombiano. En este, como en otros casos, el marco y el discurso constitucional fueron instrumentalizados por los actores tradicionales, que aprendieron más rápido que el resto las reglas para reposicionarse en el espectro político. Adicionalmente, la criminalización de la política, que implicó el exterminio de la Unión Patriótica y de líderes de otros grupos políticos de izquierda, contribuyó a que el entramado político siguiera dominado por los partidos tradicionales.

Sin embargo, la postergación del quiebre del bipartidismo en el ámbito nacional no fue obstáculo para que el discurso de los independientes, de los

sin partido y, en algunos casos, de los antipartido, se extendiera por el país y se instalara especialmente en las grandes ciudades. Todo esto pasaba mientras en algunos países vecinos como Ecuador y Perú se experimentaban, en unos casos incluso desde los años ochenta, procesos de cambio agenciados por políticos o movimientos que no guardaban relación con los actores tradicionales de la política.

El propósito de este artículo es examinar la aparición de nuevos actores de la política en las ciudades de Bogotá y Medellín, a partir de la revisión de la bibliografía existente y de los datos electorales para Alcaldía y Concejo. Para ello, el texto está dividido en dos partes: en la primera se explicitan algunos elementos teóricos y metodológicos que se referencian a lo largo del texto, y en la segunda se abordan los casos concretos de Bogotá y Medellín para ejemplificar la forma en que estos escenarios, de maneras distintas, presenciaron la aparición de nuevos actores de la política que confrontaron el tradicional sistema de partidos.

## 1. Elementos teóricos y metodológicos

### 1.1. Antipartidismo, partidos antisistema, *outsiders*, *Break-in parties*

Desde hace varias décadas se han vuelto recurrentes en el lenguaje de la ciencia política términos como *declive*, *desafección* o *malestar* con la política y sus actores. En particular, con el tema de los partidos políticos se pueden identificar, al menos, dos formas de acercarse al fenómeno referido.

Un primer grupo se ha preocupado más por las actitudes de los ciudadanos hacia los partidos, sin tocar mucho el asunto del declive en el apoyo público de los mismos, ya que dirige su mirada a cuestiones como la evolución de la identificación partidista, la participación electoral, entre otros. Tratados desde el tema del antipartidismo (Gidengil, Blais, Neviette y Nadeau, 2001) o los sentimientos antipartidistas (Torcal, Montero y Günther, 2007), estos trabajos asumen que el “sentimiento antipartidista forma parte de una crítica generalizada a otras instituciones democráticas, entre las que se incluirían el parlamento y en términos más generales las élites políticas o los políticos” (Torcal et al., 2007, p. 246).



Sin embargo, el centro de estos trabajos se dirige a lo que sienten los ciudadanos por los partidos y a las actitudes de reacción o pasividad que este sentimiento genera.

Otro grupo concentra su análisis tanto en las estructuras organizativas, las funciones y los miembros de los partidos, como en sus actuaciones en el gobierno y en las instituciones representativas. En tal sentido, se han formulado cinco grupos de críticas. Primero, se argumenta que los partidos no reflejan las divisiones más importantes de la sociedad y que, incluso, tienden a ocultarlas al utilizar estratégicamente discursos generales sobre problemas que pueden interesar a una amplia gama de electores. Segundo, estas organizaciones son desbordadas por problemáticas como el medio ambiente, las discusiones sobre el género o la multiculturalidad, asuntos cruciales en la sociedad actual. Tercero, se resalta la ausencia de propuestas programáticas de los partidos, carencia que es suplida por medio de estrategias publicitarias en las que lo fundamental es la imagen de los candidatos, lo que acentúa las tendencias al personalismo. Cuarto, se juzga que los partidos políticos no poseen una organización democrática y que, por el contrario, sus estructuras se caracterizan por su verticalidad y la escasa participación de las bases. Por último, se indica que los partidos hoy cumplen más la tarea de ser voceros del Estado frente a la sociedad civil, que de representar los intereses de esta ante aquel.

El efecto de estos niveles crecientes de malestar con los partidos y con los políticos ha sido el surgimiento de diversos discursos alrededor de los cuales se articulan propuestas electorales y de gobierno, que intentan capitalizar el malestar y promover nuevos modos de hacer política, en los que el candidato presenta como su mejor característica el estar en contra, por fuera, o más allá de los partidos y la clase política tradicional. Estos fenómenos han sido llamados en la literatura politológica de distintas formas: partidos antisistema, *outsiders*, *Break-in parties*, entre otros, los cuales se registran en las democracias occidentales.

El concepto de partido antisistema pretendía brindar una solución parcial a algunos problemas analíticos de las formas de oposición, enfocándose no solo en la ideología de los partidos, sino en su éxito para socavar la legitimidad del régimen al cual se opone en su impacto deslegitimador (Sartori, 1976, pp. 132-133). El partido antisistema es concebido por autores como Keren (2000) como

un partido que habla en nombre de un imaginario en lugar de la sociedad civil real. Esta distinción (partidos enraizados en imaginarios versus la sociedad civil real) se basa en gran parte en la noción de Comunidades imaginadas de Benedict Anderson (1991), y provee, según Keren, alternativas a algunos de los problemas previamente asociados con la categoría antisistema (Keren, 2000, p. 109).

El intento del autor es interesante en la medida que busca una definición positiva del partido antisistema, como una organización que procura un estándar de perfección derivado de su compromiso con un imaginario en lugar de la sociedad civil real. Sin embargo, no parece tener un carácter operacional o, por lo menos, tiende a quedar corto a la hora de definir nuevos partidos políticos que no necesariamente están compitiendo contra el sistema.

Otro término bastante recurrente para aludir a la situación descrita es el de *outsider*. Algunos autores acuden a la dicotomía *outsider-insider* para explicar el fenómeno (Barr, 2009, p. 32). La novedad no es aquí requisito de la condición de *outsider*. Lo que importa, en cambio, es la ubicación del político o del partido en relación al sistema de partidos. Desde esta distinción casi etimológica, el status de *outsider* depende estrictamente de dicha ubicación, no de la retórica ni de la estrategia. Autores como Lynch (1999) insisten en el discurso condenatorio de la política y los políticos que introduce el *outsider*, al señalarlos como la causa de los males de las democracias representativas.

Otro grupo de autores se interesa más por la viabilidad, la forma en que irrumpen en el sistema y el éxito o fracaso que allí alcanzan los nuevos partidos. El fracaso o el éxito partidario es realmente una definición polisémica y arbitraria dentro de la discusión teórica sobre los partidos políticos (Harmel y Robertson, 1985). Sin embargo, autores como Lago y Martínez (2010) siguen usando estas categorías u otras que remarcan la idea de la viabilidad de los nuevos partidos, la cual está dada por la forma en que las reglas de juego electoral permiten o no la existencia de nuevas opciones y cómo estas aprenden a jugar dentro de aquellas. Más recientemente se ha usado el término *Break-in parties* con un interés muy similar: medir el éxito o fracaso de los nuevos partidos que irrumpen en contextos como el de América Latina (Kestler, Krause y Lucca, 2013).

En Colombia, los trabajos sobre los fenómenos mencionados se han encontrado con la dificultad de clasificar a los nuevos políticos colombianos como *outsiders*, antisistema o antipolíticos. Esa dificultad se basa en que, efectivamente, los nuevos políticos colombianos que han incursionado y ocupado el poder local (o pugnado por el nacional) suelen ser menos radicales que sus homólogos de los países vecinos. Sin embargo, alguna literatura se ha encargado de estos políticos y partidos emergentes, generalmente como un tema subsidiario de estudio sobre el sistema de partidos y el sistema electoral colombiano (Mainwaring y Scully, 1995; Boudon, 2000; Leal, 1988; Leal y Zamosc, 1990; Gutiérrez, 2006 y 2007).

### 1.2. Breve aclaración metodológica

A pesar de que, como lo indica el título, el periodo en el que se centra el artículo va desde 1988 hasta 2015 –por ser los años de los que se pudo obtener mayor información y escenificar los más importantes cambios políticos–, para las elecciones a Concejo se tienen datos desde 1972 hasta 2011<sup>2</sup>, lo que permite tener antecedentes importantes del comportamiento partidista previo a la Elección Popular de Alcaldes. Para el caso de la Alcaldía se toma desde 1988 (por ser esta la primera elección popular de alcaldes del país) hasta 2015. En términos metodológicos generales, es preciso señalar que para la construcción de las gráficas que se muestran en el texto, se usaron datos de la Base de Datos Electorales CEDE, de la Universidad de los Andes, así como los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Además, fue necesario complementar los datos del CEDE con los extraídos de la Registraduría puesto que en algunos casos había información aglomerada bajo la categoría “resto de votación”. Así, para los años 1988 y 1990 solo se presenta al candidato ganador, mientras que el resto de la votación está en esa categoría que es necesario desagregar. También es preciso señalar, por motivos metodológicos, que el total de votos se calculó a partir

de la sumatoria de las votaciones obtenidas por todos los candidatos más el voto en blanco –los votos nulos no son tenidos en cuenta pues no expresan una opción política partidista–. Finalmente, para los años en que los partidos tradicionales no obtienen votación, dado que no presentaron candidatos, se ingresa a la base de datos el valor 0.

Para estudiar el comportamiento de los partidos se realizó una clasificación de estos de acuerdo con dos momentos del sistema electoral y de partidos colombianos, usando como punto de partida la reforma política electoral del año 2003. De este modo, antes de 2003 los partidos se clasificaron a través de las categorías Partido Liberal, Partido Conservador, facción<sup>3</sup> liberal, facción conservadora y otros partidos y coaliciones. Ahora, para efectos posteriores al 2003, luego de la reforma política de ese año y tras el influjo del uribismo en el reordenamiento del sistema de partidos colombianos, dicha clasificación se convierte en tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador), transicionales<sup>4</sup>, otros partidos y nuevos partidos<sup>5</sup> políticos. En lo que sigue, se realiza una descripción y análisis de las elecciones para Alcaldía y Concejo en cada ciudad, lo anterior con el propósito de mostrar en ellas la aparición paulatina de opciones distintas al voto tradicional y los patrones de voto en cada ciudad.

Como se mencionó en la introducción, los cambios en el nivel local se experimentaron de manera más temprana, aunque también de forma desigual en una y otra ciudad, dejando ver transformaciones en los sistemas de partidos de ambas ciudades y la aparición, inicialmente en ese nivel, de personajes que venían de sectores distintos a la política tradicional, especialmente de la academia.

2 Para las elecciones de Concejo, la información de las bases de datos consultadas no está actualizada hasta 2015. Por ello se trabaja hasta 2011.

3 Gutiérrez (2017) entiende, de forma operativa, el término facción como una corriente que se manifiesta en cualquier nivel territorial (nacional, departamental o municipal), la cual se reconoce por un nombre y por un grupo de distintivos, y que desarrolla alguna forma de acción colectiva dentro de un partido. Esto significa que Gutiérrez toma a la facción como un “segundo apellido”, como por ejemplo, liberal lopista o arredondista, y conservador ospinista o directorista.

4 Tradicionales que se presentan como nuevos (Gutiérrez, 2007).

5 Nuevos pura sangre que ganaron posiciones en los ejecutivos locales (Gutiérrez, 2007).



## 2. Procesos de cambio político en Bogotá y Medellín

Una mirada a los estudios realizados y a la dinámica electoral de las ciudades de Medellín y Bogotá deja ver efectivamente cambios importantes, aunque, por supuesto, las generalizaciones son allí menos posibles.

### 2.1. Cambios en la política partidista local

#### 2.1.1 Bogotá

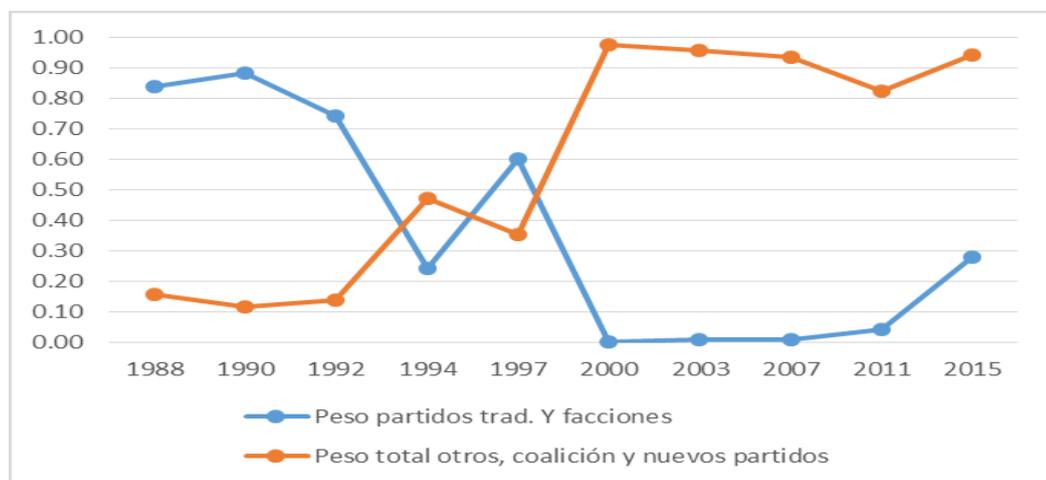
Para el caso de Bogotá, desde los primeros años de la década del noventa se advierten algunas tendencias de cambio importantes en el sistema de partidos y en la política local. En efecto, aunque todavía no se habla de un quiebre definitivo del sistema de partidos, se enuncian los indicios que condujeron al mismo, analizando tres hipótesis que sintetizan ese momento de transición: las preferencias electorales no eran para entonces consistentes ni siquiera en el nivel local, los partidos tradicionales todavía eran fuertes (sobre todo el Liberal), pero experimentaban “fatiga de material” (escasez de cuadros y de personal político) y existía una desagregación parcial del bipartidismo (sobre todo en clases medias y altas) que favoreció la importante aparición del voto crítico/cívico (Gutiérrez, 1995).

En una línea muy similar y profundizando una de las hipótesis señaladas, García (2002) sugie-

re que en Bogotá desde mediados de los años noventa aparecen sistemas de partidos paralelos, que funcionan de forma diferente en los distintos eventos electorales locales. Esta hipótesis es apoyada con la idea de que el sistema de partidos bogotano estaba experimentando un proceso de desinstitucionalización. Esto se percibe, dice García (2002), en aspectos como la variación del Número Efectivo de Partidos (NEP), los altos niveles de volatilidad electoral, el personalismo alarmante del ejercicio político y la pérdida de identidades partidistas.

La idea más o menos generalizada, fundamentada por supuesto en los estudios revisados y en la percepción de operadores políticos específicos (Guzmán, 2005), es que la década del noventa representa un antes y un después tanto en la política como en el sistema político de esta ciudad; seguramente con las características y las particularidades de cada evento electoral (no es lo mismo votar por alcalde que por concejal), pero siempre con la existencia de movimientos y políticos con bases electorales estables que hicieron imposible, incluso hasta hoy, el retorno de un partido político con marbete tradicional a la Alcaldía.

Los resultados son evidentes: los partidos tradicionales y las otras figuras (los otros, los nuevos y las coaliciones) tienen una relación inversamente proporcional, pues en la medida en que uno aumenta sus resultados electorales, el otro los disminuye. Es claro que entre 1988 y 1992 hay una participación



**Figura 1.** Peso<sup>6</sup> de partidos tradicionales versus nuevos partidos, otros y coaliciones. Alcaldía de Bogotá (1988-2015).

**Fuente:** Construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

6 El Índice de peso o Tasa de participación por peso se define como el total de la votación obtenida por un partido, movimiento político o candidato sobre el total de votos válidos. Es decir, cuánto pesa cada partido, movimiento o candidato en relación con la votación válida de la ciudad en una circunscripción determinada y en una elección dada.

minoritaria de estas figuras que emergen como fuerza política en 1994, y continúan con una importante participación en 1997, para finalmente obtener la hegemonía a partir del año 2000. Se podría hablar de tres momentos de este periodo:

- **Primer momento (1988-1992):** en el año 1988, de 13 candidatos de las figuras diferentes a los tradicionales –es decir, los otros partidos y las coaliciones– resaltan 3, puesto que las otras 10 votaciones son casi insignificantes. Así, se tiene en cuenta a María Eugenia Rojas (creó una coalición que rememoraba la Anapo), Clara López Obregón (Unión Patriótica) y Carmelina Wilches (Movimiento Metapolítico), quienes obtienen el 10,90%, 3,62% y 1,11% del peso de la votación total en dichas elecciones. Para las elecciones de 1990, de 8 candidatos de las figuras diferentes, resaltan de nuevo 3, y por las mismas razones. Estos son Carlos Pizarro (Alianza Democrática M-19), Carlos Romero (Unión Patriótica) y Jesús Antonio Castro (Movimiento Metapolítico), quienes logran el 7,79%, 2,47% y 1,15% de la votación, respectivamente. Finalmente, en las elecciones de 1992 se cuenta nuevamente con 13 candidatos de las otras opciones, de los cuales resalta Carlos Alonso Lucio López (M-19), Gerardo Ardila Serrano (M-19), Jaime Turriago Caicedo (Unión Patriótica) y Jorge Enrique Orozco (Movimiento Metapolítico). Estos candidatos obtienen 4,83%, 2,87%, 1,95% y 1,57%. De este modo, es perceptible cómo en este periodo de tiempo hay una incipiente votación por las figuras distintas a los partidos tradicionales.
- **Segundo momento (1994-1997):** este es un momento de ruptura importante en la política bogotana. En 1994, por las figuras distintas se presenta el candidato Antanas Mockus, quien gana con un peso del 64,51% de los votos. Es decir, obtiene el doble que el candidato oficial del Partido Liberal, Enrique Peñalosa, quien obtiene 30,11%, y del candidato conservador Carlos Moreno de Caro, con 2,68%. Para el año 1997, momento en que se da el fraccionamiento del Partido Liberal y gana Peñalosa Londoño, esta vez por una facción del mencionado partido, se presentan 6 candidatos por las otras figuras diferentes a los partidos tradicionales. Así, son perceptibles Carlos Moreno de Caro y Juan Carlos Flórez Arcila, quienes obtienen el 31,32% y 3,05% de los votos, respectivamente.

- **Tercer momento (2000-2015):** en este momento se consolida el voto no tradicional en Bogotá, especialmente el voto de izquierda. Durante este periodo todos los alcaldes elegidos en esta ciudad hacen parte de las figuras diferentes a los partidos políticos tradicionales. Excepto por Enrique Peñalosa y Antanas Mockus, el resto de los elegidos eran candidatos de partidos de izquierda con gran peso en esta ciudad.

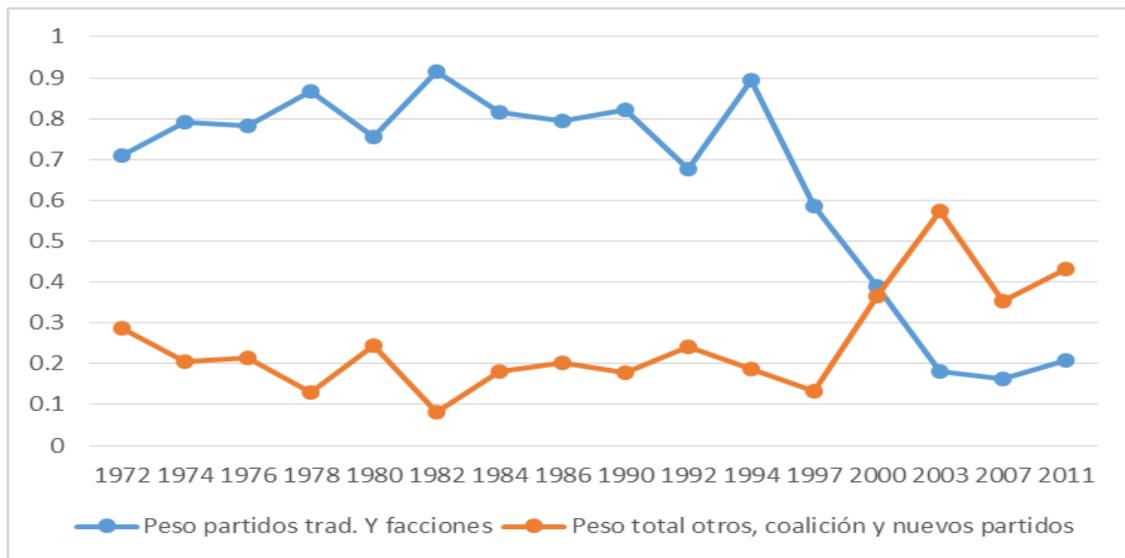
Si bien hay una dificultad para precisar los verdaderos “independientes” de aquellos que no lo son (lo que con el tiempo fue incluso más sencillo y posible), esto no guarda relación directa con la persistencia de la lógica bipartidista ni con la posibilidad, por esa vía, del retorno de esquema bipartidista al gobierno de Bogotá con el argumento de las oleadas cíclicas (Barreto, 2010, p.76) que pudieron ser importantes en los noventa (Gutiérrez, 1995).

No obstante, las lógicas tradicionales pueden estar presentes, y de hecho lo siguen estando en la política de esta ciudad si se miran los resultados para Concejo que parecen ratificar la existencia, hasta hace muy pocos años, de sistemas de partidos paralelos.

En la Figura 2 se advierte la persistencia, hasta las elecciones de 2000, de un voto muy tradicional en el Concejo capitalino, pese a que los cambios en la disputa por la Alcaldía comienzan a evidenciarse desde antes. En este año, las fuerzas tradicionales y las otras expresiones políticas obtienen casi la misma votación; en los tres siguientes eventos electorales ya no se ve un Concejo tan marcadamente tradicional, sobre todo por la llegada de fuerzas transicionales (Cambio Radical entre ellos) que empiezan a posicionarse quitándole curules a liberales y a conservadores.

### 2.1.2 Medellín

El caso de Medellín difiere en algunos aspectos importantes del bogotano. Sobre el sistema de partidos tradicionales y sus transformaciones pueden leerse dos perspectivas de análisis. Reina (2008) ha enfocado su atención en la dinámica político-electoral de la ciudad de Medellín. El autor centra su análisis en Compromiso Ciudadano, movimiento que ha hecho presencia en la ciudad de Medellín desde la contienda electoral del año 2000, y que ocupó el primer cargo municipal en 2003-2007 y 2008-2011, rompiendo así con el marcado bipartidismo existente en la ciudad. En



**Figura 2.** Peso de partidos tradicionales versus nuevos partidos, otros y coaliciones. Concejo de Bogotá (1988-2015).

**Construcción** propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

cuanto a la victoria obtenida por Sergio Fajardo en el año 2003, catalogada como un golpe de opinión generado principalmente por el cansancio hacia el bipartidismo, el autor detalla una consistencia electoral, en algunas zonas de la ciudad, del movimiento Compromiso Ciudadano, desde su surgimiento en las contiendas electorales en el año 2000 con nichos de votación específicos.

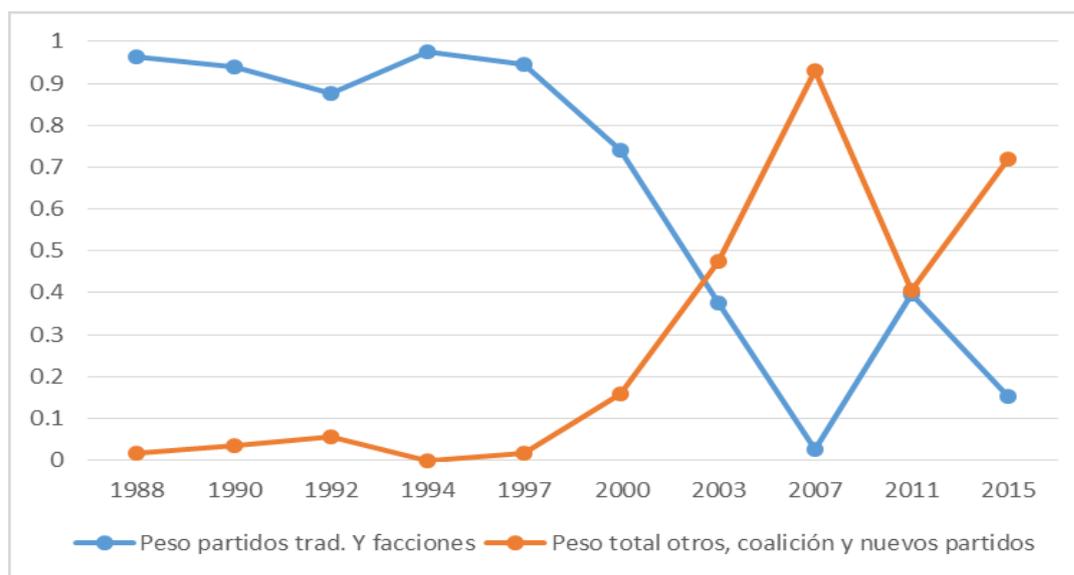
La investigación de Reina (2008) se presenta como un interesante ejercicio en donde se analiza la ruptura del bipartidismo en la ciudad de Medellín en las contiendas electorales para la Alcaldía, empleando como elementos de argumentación y demostración índices socio-económicos y la evolución del comportamiento electoral en la ciudad.

Por su parte, el texto de Arenas y Escobar (2012) pretende mostrar de qué manera la década de los noventa se constituyó en un periodo importante para entender el posterior reacomodamiento del sistema de partidos en lo local. Para tal propósito, se plantea un análisis de las estrategias organizativas con fines electorales de las expresiones locales de los partidos Liberal y Conservador, de los niveles de fraccionamiento alcanzados por ambas colectividades en este periodo y de la dinámica electoral de la ciudad. Las continuidades y cambios que vivió la ciudad permiten entender la permanencia en aquella década de los tradicionales, pero, igualmente, la

aparición dispersa y fragmentada de alternativas al bipartidismo que solo tendrán juego político en la década posterior, hasta ocupar el primer cargo político de la ciudad.

Los resultados de las nuevas expresiones de la política comienzan a ser considerables cuando en el año 2000, con el aval del Partido Movimiento Alianza Social Indígena (ASI) (aunque su grupo político desde entonces se llamó Compromiso Ciudadano), Sergio Fajardo Valderrama obtiene el tercer lugar en las elecciones para alcalde con el 15,88% de la votación, un resultado más favorable que la segunda facción conservadora que participó en dichas elecciones y que obtuvo la mitad de los votos que el candidato ganador. En las siguientes elecciones, en el año 2003, Sergio Fajardo es elegido alcalde de Medellín a través del mismo partido y con una votación del 48,75% respecto al total de votos válidos.

Las elecciones de 2007 continúan esta misma tendencia de disminución de votos de los partidos tradicionales, pues en dichas elecciones el Partido Liberal no presenta candidatos, y el candidato del Partido Conservador, Gabriel Jaime Rico, apenas obtiene el 2,64% de los votos. Así, para estas elecciones hay una amplia gama de candidatos que se presentan a través de opciones diferentes a los partidos tradicionales, aunque algunos de estos candidatos tienen un pasado reciente innegable en la política tradicional de la ciudad. Por ejemplo, por



**Figura 3.** Peso partidos tradicionales vs peso otros partidos, nuevos partidos y coaliciones. Alcaldía de Medellín (1988-2015).

**Fuente.** Construcción propia con datos tomados de la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

el Partido Verde, se postula Sergio Naranjo, en la que sería su cuarta aspiración a la Alcaldía<sup>7</sup>; por el Polo Democrático Alternativo, Luis Guillermo Pardo Cardona; y por el Partido Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Carlos Ignacio Cuervo Valencia. Estos obtienen el 1,3%, 2,4% y 0,9%, respectivamente. En cuanto a los movimientos, clasificados como otros partidos, participa el exalcalde Luis Pérez, con el movimiento *Todos con Luis Pérez*, que obtiene el 37% de la votación y Jhon Bazurto Gil, que con el movimiento *A lo bien* obtiene el 0,4%. En definitiva, a través de estas elecciones se consolida la caída de los partidos tradicionales, en tanto las votaciones por las otras figuras agrupan el 92,89% de los votos.

Sin embargo, dicha tendencia es interrumpida para las elecciones de 2011. En ellas se presentan candidatos a través de figuras diferentes a los políticos tradicionales como Luis Fernando Muñoz Ramírez (Polo Democrático Alternativo) y Jacqueline Tolosa Castaño (Movimiento Independiente de Renovación Absoluta), quienes logran el 1,6% y 2% de la votación, respectivamente. A los anteriores se suma la nueva participación del exalcalde Luis Pérez, quien esta vez intenta llegar a la Alcaldía a través del movimiento Firmes Por Medellín, quedando en

segundo lugar nuevamente y logrando el 36,76% de los votos. Si bien los resultados de estos 3 candidatos significan el 40,43% de la votación, hay varios hechos significativos.

En primer lugar, la votación de estas formas nuevas y distintas a los partidos tradicionales descendió del 92,89% al 40,43%. En segundo lugar, resalta la presencia de Federico Gutiérrez, quien a través de un partido transicional (Partido de la U) ganó el 19,92% de los votos. En tercer lugar, el candidato Aníbal Gaviria Correa, perteneciente al Partido Liberal (aunque haciendo parte de una coalición donde confluían igualmente sectores importantes de movimientos no tradicionales), ganó las elecciones con el 39,64% de los votos. Así, a pesar de que hay una significativa participación de esas otras formas, la Alcaldía para ese año retorna a las manos de un partido tradicional que encabezaba la coalición ganadora.

Finalmente, en las elecciones de 2015 el comportamiento político de los partidos retorna a la tendencia que tenía antes de las elecciones de 2011. Para estas elecciones, el candidato del Partido Liberal, Eugenio Prieto, renuncia, y el candidato del Partido Conservador, el repitente Gabriel Jaime Rico, obtiene el 16,29% de los votos. No hay participación de los

7 El Índice de peso o Tasa de participación por peso se define como el total de la votación obtenida por un partido, movimiento político o candidato sobre el total de votos válidos. Es decir, cuánto pesa cada partido, movimiento o candidato en relación con la votación válida de la ciudad en una circunscripción determinada y en una elección dada.



partidos transicionales, y las otras formas agrupan el 77,12% de las votaciones. Así, gana Federico Gutiérrez con el movimiento Creemos (35,89%), mientras que Héctor Manuel Hoyos Meneses, por el Polo Democrático Alternativo, obtiene el 1,3%. El exalcalde Alonso Salazar, por el Partido Alianza Verde, logra el 5,4%, y Juan Carlos Vélez Uribe, del recién creado partido Centro Democrático, queda en segundo lugar con el 34,49%.

En síntesis, no se puede mostrar en Medellín momentos claramente diferenciados de la evolución del sistema de partidos, como sí pudo observarse en el caso de Bogotá. Arenas y Escobar (2012) sostienen que, si bien se dio una suerte de reordenamiento del sistema de partidos local, los partidos tradicionales continúan teniendo una parte importante de los escaños del Concejo y amplias posibilidades de disputar el poder ejecutivo local.

En la Figura 4 se muestra cómo el comportamiento electoral de las figuras distintas a los partidos tradicionales y sus facciones, es decir, los otros, los nuevos partidos y las coaliciones no tradicionales, no supera, a excepción de una vez, el 30% de los votos. Es perceptible, entonces, que a partir de 1990 hay un aumento de la votación de dichas figuras, que pasan de votaciones poco significativas a acercarse y mantenerse alrededor del 20%.

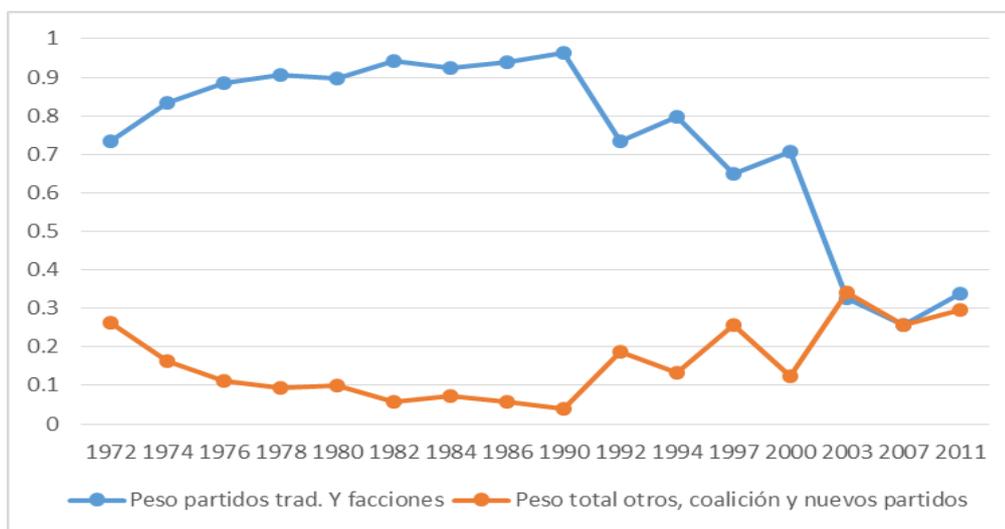
Además, es necesario dejar presente que en las elecciones de 2007 y 2011, cuando la votación de los tradicionales es muy similar a la votación por

las figuras distintas, el nuevo factor que emerge es la votación de los partidos transicionales. En el 2007 la participación de estos es del 32,97%, mientras que en 2011 llega a 36,81%. Resaltan en ambos periodos el Partido Cambio Radical y el Partido de la U.

Las diferencias en la manera en que se dio el cambio político electoral en ambas ciudades – Bogotá y Medellín– son evidentes. Primero porque la transformación en Medellín se presentó de manera tardía, comparado con lo que había pasado una década atrás en la capital y en otras ciudades grandes e intermedias. Segundo, porque los tradicionales en Medellín siguen teniendo juego y posibilidades reales de ganar el poder local, como lo demostraron los comicios de 2007 y 2011, mientras en Bogotá dejaron de tener peso electoral en la disputa por la Alcaldía. Finalmente, es interesante señalar una importante coincidencia: en ambas ciudades las dinámicas electorales para Alcaldía difieren de las de Concejo, como lo dejan ver algunos estudios (García, 2002; Arenas y Escobar, 2000; Pizano, 2002; Gutiérrez, 2007).

## 2.2. Antipolíticos, cívicos, independientes y algo más

Desde los años ochenta y con mucha más fuerza a partir del proceso que condujo a la Constitución Política de 1991, el lenguaje político de la época estuvo dominado por las alusiones a lo cívico, lo independiente y lo antipolítico. Para entonces, la



**Figura 4.** Peso partidos tradicionales versus otros partidos, coaliciones y nuevos. Concejo de Medellín (1972-2011)

**Fuente.** Construcción propia con datos tomados la Base de Datos Electorales CEDE (Universidad de los Andes) y de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

novedad y el desconocimiento de los términos hacía que la respuesta a la pregunta por el significado de dichos términos fuera por la vía negativa: ser antipolítico, cívico o independiente era todo aquello que no fuera liberal ni conservador, aquello que no podía ser bipartidista. Era evidente que esto decía algo, pero no explicaba satisfactoriamente el fenómeno:

...la idea de renovación se asoció con la desvinculación bipartidista, lo cual supuso dos cosas. En primer lugar, la generalización de un discurso político en el cual lo “independiente” se define de manera negativa. Es decir, “independiente” es todo aquello que no es liberal ni conservador. [...] Sin embargo, desde este momento la “independencia” fue tomando fuerza como una arenga vacía pero no silenciosa que, al tiempo que carece de significado objetivo y no nos dice lo que el político es, se vitaliza cuando los políticos (partidistas o no, nacionales o locales), afirman no ser o no haber salido de la congregación liberal o de la conservadora. (Pizano, 2002, p. 50)

El caso más notorio y sonoro de esa manifestación ha sido sin duda el de Bogotá. La llegada en 1994 de Antanas Mockus a la Alcaldía de la ciudad se convirtió en el fenómeno para ejemplificar el triunfo de los nuevos, del antipolítico, y para argumentar que un nuevo tipo de votante y una nueva forma de hacer política habían hecho su aparición en el país o, al menos, en las grandes ciudades.

Algunos estudios de Bogotá sugieren que el proceso político electoral para Alcaldía, al menos en 1994, privilegió formas antipartido, centradas en el carisma y discurso del candidato (Peña, 1995). Otros insisten en la separación tajante entre el tipo de discurso –antipolítico, antipartidista, hacia la opinión– y las prácticas proselitistas necesarias para ganar la Alcaldía Mayor, por un lado, y las actividades proselitistas necesarias para conquistar las mayorías en el Concejo y en las JAL, por el otro (PNUD, 2008).

El entusiasmo postconstitucional cívico e independiente que ejemplificaba Bogotá dejaba ver, empero, otra contradicción importante del momento. Esta radicaba en que la sociedad y la política parecían transitar por caminos distintos.

Pero nuestra orgía cívica desnudó una tensión entre dos niveles del discurso. En términos de la vida cotidiana, más asociado a lo cívico y a lo

urbano entendidos en su forma más convencional, Bogotá aparecía como emblema del atraso y de lo que no debería ser una ciudad. Entre los muchos pecados que se le podían achacar estaban la falta de sentido de pertenencia, el desorden, la incuria, la suciedad, la irracionalidad. En el plano político, en cambio, la capital era y es el símbolo de la independencia de espíritu, del “voto de opinión” (es decir, de aquel que no estaba condicionado por dependencias clientelistas), de la capacidad de cambio. (Gutiérrez, 1995, p. 34)

Es importante señalar que justamente la llegada de Mockus, un antipolítico prototipo casi en todo, excepto en que a diferencia de sus homólogos de ciudades intermedias no denunció el bipartidismo (Gutiérrez, 1996, p. 84), contribuyó a cambiar el significado de la noción de lo cívico, que desde entonces no se asociaría tanto a las ideas de participación y protesta, característica de los años setenta y ochenta, y a que se cerrara significativamente la brecha señalada. Lo cívico se asociaría en adelante a la posibilidad de vivir mejor en comunidad y, por tanto, el discurso y las acciones –sintetizadas en una suerte de giro pedagógico– estaban direccionadas hacia ese fin.

En el caso de Medellín, no se presentó algo similar en la década de los noventa. Lo cívico, que funcionó más como una etiqueta, constituyó el antecedente, en la política local, de la idea del alcalde-gerente. Con esta idea, que tuvo mucha difusión en el país desde la primera elección popular de alcaldes (Santana, 1988), se velaba el vínculo partidista con el fin de atraer el apoyo de los más diversos grupos de la sociedad, de otras organizaciones políticas o, incluso, de sectores abiertamente críticos con los partidos tradicionales. Lo cívico expresaba, en parte, la crítica a los políticos por su distanciamiento de los problemas específicos de las localidades y retomaba la imagen de un líder idealizado por su compromiso directo con la comunidad, del buen vecino. Sugería, adicionalmente, un punto intermedio entre la imagen del político y la idea del gerente que se impondría con mayor fuerza con el paso de los procesos electorales de 1990, 1992 y 1994 (Arenas y Escobar, 2000).

Es en el uso de categorías como lo *cívico* o lo *independiente*, donde se demuestra la manera en que la vieja política y el clientelismo aprendieron a hacer suya la terminología constitucional, incluso con mayor éxito electoral que aquellos que realmente lo eran y que no tuvieron en Medellín ni los recursos ni la imaginación necesaria para



posicionar un sello propio.

Habría que esperar hasta la década siguiente para presenciar la aparición en la ciudad de formas políticas nuevas y exitosas, con discursos y prácticas que comenzaron a posicionar una impronta no tradicional (incluso antitradicional), aunque no decididamente antipolítica:

Nosotros, ciudadanos y organizaciones de Medellín, de diversas procedencias, interesados y comprometidos con la construcción y preservación del bien común, preocupados por el creciente deterioro de la gestión pública, por la tendencia al envilecimiento de la actividad política, por la violencia y, en general, por el acelerado retroceso en la calidad de vida, hemos decidido organizarnos en un movimiento político ciudadano, independiente de los partidos tradicionales y de los actores armados, que hemos denominado Compromiso Ciudadano. (Fajardo, citado en Arenas y Escobar, 2012, pp. 111-112)

La consigna programática del movimiento Compromiso Ciudadano tenía una estructura discursiva relativamente sencilla:

1) Declaraba un origen ciudadano, independiente y pluralista; 2) Proponía un diagnóstico, subrayando el envilecimiento de la política y el deterioro de la calidad de vida por la violencia; 3) Identificaba unos agentes responsables: los partidos tradicionales y los actores armados, frente a los cuales el movimiento declaraba su “independencia”, es decir, por fuera de las responsabilidades directas de la crisis de la ciudad. Todo esto se vio reforzado a través de la actividad desarrollada por Fajardo, un líder carismático que además supo utilizar su faceta como columnista y figura en diversos medios de comunicación local, lo que potenció su visibilidad. (Arenas y Escobar, 2012, p. 112)

Construir la imagen de independiente no implicaba, en el caso de Fajardo y su movimiento, ubicarse por fuera de la política, sino que sugería la posibilidad de corregir cierto alejamiento de los ciudadanos frente a esta, a causa de su desprestigio. Esto implicaba ensayar una vía distinta a la del antipolítico para enfrentar el malestar de los ciudadanos con sus dirigentes y colocar en el centro la idea de recuperar la dignidad de la política.

Estas características resaltan una de las diferencias entre Fajardo y otros *outsider*, en la medida que su gobierno no estuvo basado en una

oposición con el Concejo, como en la primera etapa del alcalde Mockus en 1994, sino que arrancó con cooperaciones y aprendizajes mutuos, es decir, el alcalde comenzó su gestión reconociendo la importancia de la experiencia acumulada por aquellos políticos locales que llevaban varios períodos en la corporación, y estos a su vez no plantearon una oposición cerrada a las propuestas de la administración, sino que, con expectativas relativamente abiertas, se dejaron contagiar por los principios de eficacia y publicidad de las gestiones (Arenas y Escobar, 2012).

Algunos rasgos permiten establecer, además de las diferencias marcadas, puntos de encuentro entre los procesos de ambas ciudades, centrados sobre todo en el carácter no radical de los dos políticos más reconocidos, lo que establece diferencias importantes con los procesos de líderes de otros países.

## Conclusiones

Cada ciudad ha experimentado, a su manera, el cambio político. En Bogotá el nuevo lenguaje caló prontamente entre buena parte del electorado, sectores importantes de la academia y algunos personajes que venían de allí, de otros sectores de la sociedad o de la política misma, incluso de la tradicional, y que entendieron el “espíritu de la época” o lograron adaptarse a él y generar cambios importantes y sostenidos en la ciudad. El dominio electoral de las opciones no bipartidistas, y claramente de la izquierda desde el año 2003 en la Alcaldía de la capital, parece corroborar la tendencia según la cual, en Bogotá, al menos en el ejecutivo, los tradicionales difícilmente volverían a tener juego.

En Medellín los tradicionales se adaptaron más fácilmente a los nuevos tiempos, conjugaron de mejor forma el nuevo lenguaje, se vistieron con nuevos ropajes y formas que, por supuesto, fueron combinadas con las maneras conocidas de hacer política, y pese a que el cambio llegó tardíamente, mantuvieron altas posibilidades de retorno.

No obstante, cabe la posibilidad de señalar algunas similitudes entre las dos ciudades y sus procesos políticos. La más importante es, sin duda, la existencia tanto en Bogotá como en Medellín, en momentos distintos, de nuevos partidos y políticos que derrotaron la clase política tradicional, con formas diferentes de llegarle al electorado y con líderes políticos que dieron el salto

a la política nacional y hoy son reconocidos en ella. Adicionalmente, con líderes que coincidían en un estilo fresco y distinto que basaron su accionar en propuestas concretas de planeación y reforma urbana, descuidando probablemente proyectos políticos colectivos de largo aliento.

## Referencias

- Arenas, J. y Escobar, J. (2000). Discursos políticos y resultados electorales en Medellín durante los años noventa. *Estudios Políticos*, 16, 73-99.
- Arenas, J. y Escobar, J. (2012). Elecciones, partidos y política local. Medellín: Universidad de Medellín.
- Barr, R. (2009). Populists, Outsiders and Anti-establishment Politics. *Party Politics*, 15, 29-48.
- Barreto, A. (2010). El voto de opinión en Bogotá: una mirada crítica. *Análisis Político*, 23 (69), 66-78.
- Boudon, L. (2000). Party System Desinstitutionalization: The 1997-98 Colombian Elections in Historical Perspectives. *Journal of Interamerican Studies and world Affairs*, 42 (3), 33-57.
- García, M. (2002). La política bogotana, un espacio en recomposición (1982-2001). En Gutiérrez, F. (Comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp.183-220). Bogotá: Editorial Norma.
- Gidengil, E., Blais, A., Nevitte, N. y Nadeau, R. (2001). The Correlates and Consequences of Anti-Partyism in the 1997 Canadian Election. *Party Politics*, 7(4), 491-513.
- Gutiérrez, F. (1995). Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá. *Análisis Político*, 24, 106-125.
- Gutiérrez, F. (1996). La oposición política en Colombia. Bogotá: IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez, F. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Análisis Político*, 19 (57), 106-125.
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Gutiérrez, F. (2017). La destrucción de una República. Bogotá: Taurus.
- Guzmán, T. (2005). El deterioro de los partidos como vía de transformación del Concejo de Bogotá entre 1970 y 2000. ¿El proceso de la destrucción creadora? *Estudios Políticos*, 27, 169-198.
- Harmel, R. y Robertson, J. (1985). Formation and Success of New Parties. A Cross-National Analysis. *International Political Science Review*, 6 (4), 501-523.
- Keren, M. (2000). Political Perfectionism and the Anti-System Party. *Party Politics*, 6, 107-116.
- Kestler, T., Krause, S. y Lucca, J. (2013). Los Break-in parties en América Latina: ¿éxito o fracaso? *Revista Debates*, 7 (2), 159-171.
- Lago, I. y Martínez, F. (2010). Why New Parties? *Party Politics*, 17, 3-20.
- Leal, F. y Zamosc, L. (1990). Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80. León Zamosc, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Leal, F. (1988). Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano. *Pensamiento Iberoamericano: revista de economía política*, 14, 53-66.
- Lynch, N. (1999). Una tragedia sin héroes. Lima: UNMSM.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). Building Democratic Institutions. *Party System in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Peña, S. (1995). Rito y símbolo en la campaña para la alcaldía de Bogotá. *Análisis Político*, 24, 22-35.
- Pizano, L. (2002). Reflexiones sobre las decisiones electorales de los bogotanos. *Análisis Político*, 45, 44-57.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh\\_2008\\_bogota.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_2008_bogota.pdf).
- Reina, A. (2008). Compromiso ciudadano: de fenómeno político de opinión a movimiento político. Ecos de las reformas y los resultados electorales (Medellín 2002-2007). Primer Congreso de Ciencia Política. Asociación Colombiana de Ciencia Política. (ACCPOL), Bogotá.
- Santana, P. (1988). Los Movimientos cívicos: el nuevo fenómeno electoral. *Revista Foro*, 6, 47-61.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Torcal, M., Montero, J. y Günther, R. (2007). Los sentimientos antipartidistas en el sur de Europa. En Montero, J., Günther, R. y Linz, J., *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta.

# Efectos de los planes decenales de cultura en el fomento y proyección de las comunidades municipales. El caso de Piedecuesta (Colombia)

## *Effects of the decennial plans of culture on the promotion and projection of municipal communities. The case of Piedecuesta (Colombia)*

**Luis Rubén Pérez Pinzón** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga

[lperez14@unab.edu.co](mailto:lperez14@unab.edu.co)

### Resumen

*La cultura es un sector de la función pública dispuesto como campo de inversión e interés social por la Constitución Política de Colombia, la ley de cultura (desde 1997) y el fomento de políticas y programas nacionales, regionales y locales por parte del Ministerio de Cultura como instancia superior de la gobernanza cultural colombiana. Los resultados de un proyecto de investigación concluido, a partir de una metodología cualitativa de carácter descriptivo, evidencian que los planes decenales de cultura han sido concebidos por las políticas culturales como la estrategia más eficaz para planificar las políticas públicas, organizar las inversiones, impactos y resultados de las creaciones y gestiones culturales con el apoyo de consejos municipales de cultura. En el caso de la ciudad de Piedecuesta, el plan de cultura es la mejor alternativa para garantizar la democracia participativa en la toma de decisiones y la apropiación de los productos culturales fomentados, financiados o estimulados con rentas públicas.*

**Palabras claves:** cultura, políticas culturales, plan decenal, desarrollo local, Colombia.

### Abstract

*Culture is a sector of the public function arranged as a field of investment and social interest by the Political Constitution of Colombia, the Culture Law since 1997 and the promotion of national, regional and local policies and programs by the Ministry of Culture, as superior instance of Colombian cultural governance. The results of a completed research project, based on a descriptive qualitative methodology, show that the decennial plans of culture have been conceived by the cultural policies as the most effective strategy for planning public policies, organize investments, impacts and results of creations and cultural managements supported at the municipal councils of culture. In the case of the city of Piedecuesta, the plan of culture is the best alternative to ensure participatory democracy in decision-making and appropriation of cultural products fostered, financed or stimulated with public revenues.*

**Keywords:** Culture, cultural plan, decennial plan, local development, Colombia

**Artículo:** Recibido el 24 de diciembre de 2018 y aprobado el 27 de junio de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Pérez Pinzón, LR (2019). Efectos de los planes decenales de cultura en el fomento y proyección de las comunidades municipales. El caso de Piedecuesta (Colombia). *Reflexión Política* 21(42), pp. XX. doi: 10.29375/01240781.3488

## Introducción

La cultura, al ser el conjunto de bienes, manifestaciones y expresiones de una nación, debe ser reconocida y protegida por el Estado por medio de políticas públicas y acciones de gobernanza público-privadas (Alcaldía Mayor, 2011). La Constitución de Colombia de 1991, acorde con las declaraciones internacionales firmadas por el Estado colombiano con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoció la cultura como un derecho y deber de sus ciudadanos, caracterizada por la diversidad y pluralidad. Por esta razón la carta política dispone el deber de proteger los bienes y manifestaciones culturales de la Nación (artículos 8, 63, 72 y 95) y, también, reconoce los derechos al fomento, acceso y protección de las creaciones culturales (artículos 61, 70 y 71).

Esta visión plural por conservar el patrimonio cultural heredado y promover el acceso a nuevas formas de expresión cultural adoptados se materializó en la Ley 397 General de Cultura de 1997, la cual fue modificada por la Ley 1185 de 2008 con el propósito de precisar que la cultura de los colombianos conformaba el “patrimonio cultural de la Nación” y que, consigo, debe ser responsabilidad de las autoridades y los ciudadanos de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal o territorios étnicos, garantizar su “[...] salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro” (Ley 1185, 2008, art. 4, par. b).

Las inversiones y planes nacionales promovidos desde el Ministerio de Cultura deben incorporarse a los planes de ordenamiento territorial, a partir de los planes especiales de manejo, protección, salvaguarda y divulgación de cada tipo patrimonial. Estos compromisos son reafirmados al ser adoptados como políticas públicas tanto en los planes cuatrienales de desarrollo, como en los planes decenales de cultura (Ley 1185, 2008, art. 7). Cada entidad territorial debe garantizar el cumplimiento de la Constitución y de la ley propiciando que: “[...] los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de las comunidades, grupos sociales y poblacionales

incorporados a estos, deberán estar armonizados en materia cultural con el Plan Decenal de Cultura y con el Plan Nacional de Desarrollo y asignarán los recursos para la salvaguardia, conservación, recuperación, protección, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural” (Ley 1185, 2008, art. 4, par. a).

En contraste con esa visión jerárquica y centralizada de la cultura desde las políticas ministeriales que regulan los planes especiales que deben cumplirse, los planes decenales de cultura, al considerar las tradiciones, necesidades, expectativas y proyecciones de las comunidades territoriales para las cuales son formulados, requieren de metas y objetivos que materializan y condicionan las metas de inversión de los planes de desarrollo de los gobernantes populares. Asimismo, delimitan los bienes, expresiones y manifestaciones que esas mismas comunidades consideran deben ser prioritarias para su fomento y promoción con ayuda de recursos municipales que permitan la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia local, tanto en el sector urbano, como en el rural.

En el caso del municipio de Piedecuesta, su ubicación geoestratégica para la intercomunicación entre la costa Caribe y el interior de Colombia, así como de la frontera colombo-venezolana con el valle del Magdalena (Martínez & Guerrero, 1995), ha propiciado crecientes y constantes procesos de inmigración desde provincias y departamentos limítrofes (ver imagen 1). Esto ha incidido en los cambios socioeconómicos y las prioridades de políticas culturales para atender las expectativas de los habitantes descendientes de familias piedecuestanas ancestrales (barrios del centro), las familias de desplazados e inmigrantes que llegaron a finales del siglo XX atraídas por las políticas en vivienda de interés social (barrios del extremo noroccidente y nororiente), así como la expansión urbanística de Bucaramanga al compensarse en Piedecuesta la falta de espacio para la oferta de vivienda residencial (barrios del extremo norte y sur) (Prada, 1997).

La ciudad de Piedecuesta, configurada por las desigualdades sociales y los conflictos políticos bipartidistas hasta la segunda década del siglo XX, sufrió una drástica transformación a partir de la década de 1980 a 1990 al promover la Constructora



Hernández y Cía., diversos proyectos de vivienda de interés social para las familias de los obreros, empleados y comerciantes de Bucaramanga, así como para los campesinos desplazados por el conflicto armado de las poblaciones vecinas (Pérez, 2012a).

Piedecuesta, en un par de décadas, se transformó en una municipalidad receptora de inmigrantes, desplazados y emprendedores atraídos por la prosperidad de la capital del departamento de Santander (Valenzuela, 1995). Con este proceso, se han incrementado los índices de desempleo, improductividad e informalidad, lo cual se ha reflejado en que “según la percepción de sus habitantes, en materia de seguridad ciudadana, Piedecuesta es el municipio más inseguro del área con un 32 %, le sigue Bucaramanga con 25 %, Girón con 23 % y Floridablanca con 18 %” (Carreño, 2018).

Durante las primeras décadas del siglo XXI, la tendencia migratoria y urbanística ha conllevado a que Piedecuesta haya duplicado su población histórica; también se ha fragmentado su unidad urbana al aislarse el centro poblacional (con los barrios creados en el siglo XIX) de las urbanizaciones y ciudadelas en la periferia urbana al norte y sur de la ciudad (Pérez, 2012b). Estos, a su vez, se segregan de las zonas de invasión ilegal por desplazados y sintierra, así como de las zonas de desarrollo elitista caracterizadas por la construcción de condominios y ciudadelas para ciudadanos de estrato alto en los sectores rurales que, antiguamente, ocupaban haciendas con trapiches y cañaduzales (Pérez, 2012c).

Ese crecimiento descontrolado y desordenado ha conllevado al enfrentamiento sociocultural de los “piedecuestanos viejos” de los barrios antiguos con los residentes de las nuevas zonas de desarrollo urbano, quienes no manifiestan ningún interés por la identidad ni el desarrollo colectivo de la ciudad, a pesar de ser la población que, en las últimas elecciones de alcaldes municipales, congrega los electores mayoritarios y decisorios (Pérez, 2012d). Para unificar políticas públicas y lograr la participación activa de todos los sectores sociales del municipio, los alcaldes de Piedecuesta del siglo XXI han promovido, a través de sus planes de desarrollo, acciones participativas de los líderes comunales de los sectores urbanos y rurales para la planeación, desarrollo y ejecución de sectores fundamentales para el funcionamiento de la ciudad, como son la educación, la salud, el transporte, la seguridad, el desarrollo social de la

población vulnerable y, en particular, de la cultura (Programa Gen, 2016).

La administración municipal del periodo 2012 – 2015 promovió y estableció las políticas públicas asociadas con el Plan Decenal de Turismo de Piedecuesta al constituirse en la industria de servicios con más proyección productiva ante la crisis de las exportaciones mineras del país (Alcaldía, 2016). Asimismo, la administración municipal del periodo 2016 – 2019, al reconocer la condición de ciudad intermedia de Piedecuesta, ha pretendido planificar su unidad colectiva en función del ejercicio de la cultura ciudadana. Para ello, es promovida la formulación e implementación del Plan Decenal de Cultura 2017-2026 (Alcaldía, 2017), con el apoyo del Consejo Municipal de Cultura.

Considerando las transformaciones legislativas culturales y la búsqueda de nuevos procesos de desarrollo local, los siguientes apartados tienen como objetivo principal describir los procesos de incorporación de las políticas culturales nacionales, considerando la promoción y formulación del Plan Decenal de Cultura de Piedecuesta. Este fue concebido como la estrategia más eficaz para planificar las políticas públicas, organizar las inversiones, impactos y resultados de las creaciones y gestiones culturales de los ciudadanos de Piedecuesta. También representa la mejor alternativa para garantizar la democracia participativa en la toma de decisiones y la apropiación de los productos culturales fomentados, financiados o estimulados con rentas públicas.

Para tal fin, el texto responde a los siguientes interrogantes: ¿cómo el proceso de formulación del Plan Decenal de Cultura de Piedecuesta se apropió y dio cumplimiento a las políticas culturales de Colombia?, ¿de qué modo la planificación y proyección cultural adoptada a través de los planes decenales de cultura contribuye a delimitar y proyectar las necesidades, intereses e inversiones de las comunidades territoriales?

## **1. Marco referencial: derechos culturales y consejos de cultura**

La Constitución Política de Colombia establece que el conjunto de ciudadanos que la conforman se rigen por un Estado social de derecho: la nación se rige por el reconocimiento de una república democrática, participativa y pluralista, asimismo, toda decisión que se adopte debe cumplir con el fin del Estado-

nación. Según este, todas sus instituciones tienen la obligación de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Procuraduría, 2018).

Esta visión sobre la toma de decisiones colectivas fundadas y justificadas únicamente en la participación democrática y plural de los ciudadanos fue reafirmada, en lo concerniente a los derechos culturales considerados “fundamentales” (Riveros, 2010), al decretarse en el artículo setenta que la promoción, fomento y acceso a la cultura de todos y para todos los colombianos debe planificarse y ejecutarse en igualdad de oportunidades, a través de procesos articulados a la educación permanente de carácter científico, técnico, artístico y profesional, con el propósito de recrear, crear o proyectar el proceso de creación de la identidad nacional entre los colombianos (Arjona, 2011). De tal manera, se requería reconocer la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país, así como considerar que cada uno de esos ciudadanos debían participar en los procesos de identificación, conservación, fundamentación y proyección de la cultura local, regional o nacional como fundamentos de la nacionalidad colombiana (Sanabria, 2010).

Si bien la Ley General de Cultura 097 de 1997 pretendió materializar el espíritu constitucional en lo concerniente al derecho a la cultura como una construcción colectiva desde una identidad diversa en instituciones, decretos y consejos consultivos, desafortunadamente continuaron primando las prácticas presupuestales y gubernamentales asociadas al fomento y financiación de las artes y los artistas más destacados o con quienes mejor cumplían con el ideal de “bellas artes” promovido desde mediados del siglo XIX de manera diferente en cada localidad y región de Colombia.

A esta dinámica se ha asociado el fomento colectivo de la cultura como parte de procesos institucionales de protección del patrimonio, la proyección de las identidades étnicas o el fomento de la investigación y la innovación, limitando toda acción o proyección cultural al “subdesarrollo jurídico” al que está condicionado y reducido el sector cultura (Uprimy, 2016). Es decir, las políticas culturales de cada municipio están limitadas a las inversiones y proyecciones de los planes de desarrollo de cada administración municipal y, así, de los planes de desarrollo departamental y nacional (Jaramillo, 2016). A falta de institutos

descentralizados de cultura (e incluso existiendo esas organizaciones) las decisiones finales sobre financiación de proyectos en cultura son discrecionales del alcalde, previos acuerdos o solicitudes de los concejales municipales, sin importar las gestiones o recomendaciones de los consejeros de cultura (Alcaldía, 2017).

Ejemplo de ello son las limitadas tareas y funciones del Consejo Municipal de Cultura de Piedecuesta como máxima representación del sector cultural y artístico de todos los ciudadanos piedecuestanos, que se ve reducido a la condición de órgano consultivo y de asesoría de la Alcaldía Municipal, cuya autoridad e importancia es desconocida o menospreciada por el Consejo Municipal (ayuntamiento) y los demás consejos operativos con los que cuenta el municipio para la definición de su política pública. Con ello, los representantes de los gremios y sectores articulados por el Consejo son condicionados por los cambios electorales de alcaldes y concejales y, posteriormente, por las decisiones y relevancia que tienen sus recomendaciones ya que no cuenta con presupuesto, funciones ni planes de acción a largo plazo.

Las funciones del Consejo de Cultura de Piedecuesta son acordes con las disposiciones de la Ley de Cultura (Ley 97, 1997), pero su actuar se limita a sugerir o evaluar las decisiones gubernamentales al ser concebido para:

1. Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, animando y apoyando procesos de convivencia social democrática que impulsen su desarrollo y el entendimiento intercultural.
2. Asesorar al gobierno local en la formulación y ejecución de las políticas culturales, el diseño, la implementación y evaluación de la planificación del desarrollo municipal, teniendo en cuenta la dimensión cultural y socializar su actuación con la comunidad.
3. Articular los procesos y actividades relacionados con el fomento, promoción y difusión del patrimonio cultural y artístico del municipio de Piedecuesta, estimulando y apoyando la organización y fortalecimiento del sector.
4. Vincular y articular al nivel municipal los actores y espacios de concertación de los niveles departamental, regional y nacional y los demás sistemas involucrados en la planificación y



- ejecución de procesos culturales.
5. Contribuir a la estructuración de redes de información y comunicación que posibiliten a los pobladores el acceso a los bienes y servicios culturales de manera oportuna.
  6. Estimular el desarrollo cultural de las comunidades del municipio.
  7. Actuar como entes articuladores de las actividades relacionadas con el fomento, la promoción y la difusión de las actividades artísticas y culturales programadas en el municipio.
  8. Promover y hacer recomendaciones que sean pertinentes para la formulación, cumplimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos culturales.
  9. Participar en las labores de los órganos de planeación, presentando propuestas para la formulación o ajustes de los planes de desarrollo que vinculen la dimensión cultural al desarrollo del municipio.
  10. Apoyar y asesorar al alcalde municipal en el diseño e implementación de las políticas culturales del municipio, teniendo en cuenta las políticas departamentales y/o nacionales.
  11. Establecer su propio reglamento.
  12. Elaborar su plan de trabajo y rendir informes de avance en la gestión.
  13. Liderar la formulación y firma de pactos ciudadanos por la cultura con los aspirantes a la alcaldía del municipio.
  14. Participar en la elección del representante del Consejo Municipal al Consejo Departamental de Cultura.
  15. Participar en la elección del representante al Consejo Territorial de Planeación (Acuerdo 14, 2013).

Surgió así, en 2015, la necesidad de una política pública para el sector cultura de Piedecuesta que, anteponiendo los procesos de elección de legisladores y gobernantes municipales, así como las inversiones cuatrienales delimitadas por el Plan de Gobierno y/o el Plan de Desarrollo de cada alcalde, logre delimitar las metas, recursos y resultados esperados durante varios períodos

gubernamentales y, asimismo, rescatar las visiones y proyecciones adoptadas en el primer intento de planificación cultural municipal en 2001. De allí que todo plan decenal de cultura sea “[...] una ruta. Un acuerdo. Una construcción colectiva. Una forma de interrogar el futuro común... Una apuesta dirigida hacia la construcción de una ciudadanía democrática cultural. Una ciudadanía con el poder de expresarse sin temor y en comunión con los otros” (Mincultura, 2001, p. 9).

De acuerdo a los postulados de la planificación del desarrollo dispuestos por la Ley 152 de 1994, los planes de cultura para el fomento estratégico del desarrollo local son considerados además “[...] la mejor herramienta a la hora de gestionar y administrar un proceso, espacio, proyecto o servicio cultural, pues permite diseñar, planificar e implementar las acciones necesarias para darle vida y potenciar su desarrollo en el tiempo”. Al no ser lo mismo que una programación artística o un emprendimiento cultural, cada plan de cultura “[...] no debe realizarse ajeno a las personas que resultarán beneficiarias de las intervenciones programadas. Son ellas quienes viven las problemáticas y, por lo tanto, son quienes con mayor claridad pueden hablar de sus causas, efectos y posibles soluciones, como también de las acciones de mayor pertinencia” (Jaramillo, 2016, pp. 1 y 3).

### **3. Metodología: construcción plural y participativa de planes en cultura**

A partir de un trabajo de investigación con enfoque cualitativo, de carácter descriptivo y orientado a la identificación de necesidades y expectativas de comunidades sociales y artísticas específicas por medio de entrevistas, encuentros, grupos focales y eventos públicos de socialización, se demostró a la alcaldía de Piedecuesta la necesidad de formular el Plan Decenal de Cultura para Piedecuesta, aunado a la importancia de cumplir con la primera meta cultural del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 asociada con la adopción de dicho Plan.

En el informe final se planteó que la visión cultural para Piedecuesta, desde 2017, estaba inspirada en el lema “construir cultura es construir ciudad y ciudadanía”, lo cual requiere que los ciudadanos que hacen parte tanto de la ciudad como del municipio se integren al proceso de construcción de las políticas culturales que guiarán las acciones e inversiones culturales entre

los piedecuestanos hasta 2026 (Alcaldía, 2017).

Siguiendo la experiencia metodológica del Plan de Desarrollo Cultural de Cultura de Medellín (Acuerdo 49, 2016), el proceso seguido requirió considerar y sistematizar las opiniones de los creadores, gestores, artistas y organizaciones artísticas de Piedecuesta, así como las necesidades y expectativas de los líderes comunales de cada barrio y vereda, en especial, las recomendaciones de los ciudadanos que conforman los comités y organizaciones culturales al interior de cada Junta de Acción Comunal. La formulación de las políticas culturales para el municipio de Piedecuesta partió de un diagnóstico del sector cultura por parte del equipo técnico e interdisciplinario de investigadores a partir de los saberes y perspectivas de cada uno de los representantes de los campos o subsectores culturales que integran el Consejo Municipal de Cultura, siguiendo, así, los procedimientos adoptados por otros equipos universitarios interdisciplinarios para la formulación de los planes decenales de cultura de las principales ciudades y departamentos del país (Departamento, 2015).

A la par de la identificación de las dificultades, fortalezas y proyecciones decenales de cada subsector, se compiló y organizó la información documental oficial proveniente de los planes de desarrollo de administraciones anteriores, el Concejo Municipal, la secretaría de desarrollo social y el Consejo Municipal de Cultura, etc. Los resultados de esa etapa fueron la delimitación, en asocio a los profesionales en gestión cultural de la Alcaldía, de los fines, enfoques, campos y dimensiones que guiaron la construcción colectiva del plan decenal.

La siguiente etapa del Plan de Piedecuesta, acorde al Plan propuesto por la Alcaldía de Medellín (2011), consistió en articular la planeación estratégica acordada a las decisiones, políticas, prácticas, propuestas y tradiciones procedimentales en la gestión y administración del sector cultura de Piedecuesta, a través de una propuesta preliminar del plan. Esta fue presentada al Consejo Municipal de Cultura, reunido en pleno con el propósito de reafirmar la estructura del plan: los principios, líneas y proyecciones estratégicas propuestos para los siguientes diez años. Asimismo, se pidió a los consejeros organizar y dar prioridad a las líneas que consideraban más importantes y necesarias de ejecutar en la próxima década, siendo las primeras seis opciones asociadas con las políticas a cumplir a corto plazo durante el siguiente trienio.

Delimitadas las políticas culturales que debían orientar un punto de partida para la construcción colectiva del plan decenal de cultura (Alcaldía Mayor, 2012), se procedió a hacer la convocatoria pública de mesas de trabajo sectoriales para todos los creadores, gestores, gremios organizaciones e instituciones culturales de Piedecuesta con representación y reconocimiento ante el Consejo Municipal de Cultura. Sus líderes y representantes gremiales se dieron cita en el Centro Cultural de Piedecuesta durante tres fines de semana para leer, discutir y mejorar cada una de las líneas y metas proyectadas.

Al lograrse la concertación del plan con los artistas fueron convocados todos los representantes y comités de cultura de cada una de las juntas de acción comunal urbanas, con el fin de socializar y mejorar la versión inicial del plan a partir de sus saberes, expectativas y necesidades, problemas y “meta-problemas” (Departamento, 2015), durante las mañanas de los sábados de noviembre. Asimismo, se convocaron todas las juntas de acción comunal rurales a participar del proceso, siendo visitadas y congregadas en los cuatro extremos rurales de Piedecuesta (Instituto Holanda, Instituto Valle del Río de Oro, Instituto del Oriente y Centro Cultural) en las tardes de los días sábado y domingo, por ser los días no laborales más factibles para efectuar la reunión.

El plan mejorado y ampliado como resultado de la concertación y revisión de los subsectores culturales y los representantes comunales fue divulgado a través de la página web de la alcaldía de Piedecuesta y los correos electrónicos de los cultores, consejeros y líderes comunales que se hicieron presentes a las mesas de trabajo (Alcaldía, 2017). Con esto, el proceso inicial de consulta y diagnóstico entre los gremios y las comunidades del municipio requería concluir con una consulta, divulgación y búsqueda exhaustivas de acuerdos entre esos mismos gremios al ser publicados –a través de diferentes soportes y medios de comunicación– los informes, textos y proyecto de acuerdo municipal (Díaz, 2015).

La versión final acordada entre la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Alcaldía Municipal de Piedecuesta como parte del proyecto de investigación E67010 fue presentada a la administración municipal en el informe final de investigación del Plan Decenal de Cultura, acompañada de una propuesta de Proyecto de



Acuerdo municipal para la evaluación, debate y aprobación por los honorables miembros del Concejo Municipal de Piedecuesta.

Habiendo previamente revisado y aprobados los documentos por el asesor de cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, el alcalde municipal y el secretario jurídico del municipio, se constituyó el Consejo Municipal de Cultura en veedor y evaluador de su ejecución (Alcaldía, 2017). Sin embargo, al igual que la experiencia del Plan Decenal de Medellín acordado en 2011, pero tan solo adoptado a finales de 2015 (Acuerdo 49, 2015), el Plan para Piedecuesta, después de dos años de existencia, aún no ha logrado ser puesto en discusión, ajuste y adopción por las autoridades legislativas del Municipio.

#### **4. Resultados: problemas, expectativas y proyecciones culturales para Piedecuesta**

Cada Plan Decenal de Cultura es un instrumento de planificación de las inversiones públicas y los productos e impactos que el sector cultura tendrá en cada territorio municipal de Colombia a corto plazo (administración municipal actual), mediano (administraciones municipales siguientes) y largo (programas y proyectos que se deben continuar, fortalecer o sustituir en el siguiente Plan) (Alcaldía Mayor, 2012).

Al ser acordadas y promovidas las políticas culturales municipales, los alcaldes y concejales de diferentes administraciones pueden justificar las inversiones públicas en cultura durante la siguiente década, haciendo permanente y activo seguimiento a los indicadores, productos y gastos que se requieren para cumplir con los objetivos, lineamientos y metas culturales visionadas para el mejoramiento de la calidad de vida y la participación ciudadana de todos los ciudadanos (Díaz, 2015). Para tal fin, son asesorados por el Consejo Municipal de Cultura y los funcionarios encargados del sector cultura, que también respaldan sus decisiones en la veeduría ciudadana ejercida por las instituciones culturales, las agremiaciones de artistas y los gremios socioeconómicos del municipio (Alcaldía, 2017).

Para la formulación e implementación del Plan Decenal de Cultura, los creadores, gestores y organizaciones artísticas de Piedecuesta se han constituido en los referentes culturales de mayor reconocimiento y dinamismo, al ser distinguidos

de forma individual o colectiva por sus acciones de creación y promoción cultural en artes plásticas, artes audiovisuales, danza, teatro, música, letras y artesanos, de acuerdo a los gremios reconocidos para elegir representantes ante el Consejo Municipal de Cultura (Acuerdo 14, 2018).

En cuanto a formación e instrucción en las diferentes disciplinas de creación y promoción cultural, los creadores de Piedecuesta coinciden en la necesidad de capacitarse en gestión, administración y ejecución de proyectos. Sobre este punto, el sector de literatura y el de teatro coinciden en manifestar que la educación formal no es prioritaria para el desarrollo de sus trabajos y no hace parte de las necesidades del gremio a corto plazo. La formación debería ser no formal y partiendo del intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional (Alcaldía, 2017).

Los siete campos de creación y promoción cultural tienen una larga trayectoria. Es de resaltar la banda de músicos, con más de 100 años de haber sido constituida, cuya influencia se evidencia en los diferentes procesos artísticos que han marcado la historia cultural del municipio de Piedecuesta (Prada, 1995). Sectores como la música, el teatro, la danza y las artes plásticas aparecen de forma visible en diferentes escenarios, con sus presentaciones y participación en espacios públicos. Por su parte, la literatura, la artesanía y el sector audiovisual cuentan con menor reconocimiento e inclusión, por falta de eventos y espacios específicos de divulgación y promoción.

Para los creadores y gestores artísticos, celebraciones como la Semana Santa y la Semana de la Piedecuestaneidad se constituyen en los eventos culturales más importantes de Piedecuesta, al ser convocados y participar la mayoría de los sectores culturales. En contraste con estos eventos de primera importancia para las administraciones, los creadores y gestores independientes afirmaron no contar con apoyo ni estímulos para el desarrollo de sus sectores por parte de la administración municipal, reduciéndose sus ingresos a los aportes obtenidos del Ministerio de Cultura, a la Cámara de Comercio y a la Gobernación, con las becas y estímulos que periódicamente otorgan (Alcaldía, 2017).

Uno de los principales hallazgos diagnósticos del plan fue que todos los sectores artísticos tienen una proyección a futuro, no delimitada, pero sí diseñada para el fortalecimiento de cada uno de ellos de forma individual. No existe un trabajo articulado

entre sectores, ni una visión colectiva de las artes en el municipio de Piedecuesta. Solo la danza maneja una propuesta colectiva de trabajo, proyección y gestión de recursos, mientras que los demás campos de la cultura trabajan (de forma individual o grupal) como organizaciones independientes. De tal modo, los representantes de los diferentes sectores culturales del municipio, desde su condición de integrantes del Consejo Municipal de Cultura, manifestaban no conocer a profundidad el componente cultura del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, al no sentirse plenamente incluidos en el mismo (Alcaldía, 2016, p. 71).

Los procesos de investigación están presentes en el desarrollo artístico de todos los sectores, particularmente del sector literatura y del sector teatro, que tienen la investigación como esencia fundamental de su trabajo. Sin embargo, se requieren estudios interinstitucionales que hagan un inventario de los procesos artísticos y creativos que se llevan a cabo en Piedecuesta, al no existir estímulos, reconocimientos y fomento a los creadores y gestores con más trayectoria. Entre las necesidades más apremiantes para los creadores y gestores culturales independientes está la creación de una escuela de artes y oficios que fortalezca el Instituto de Bellas Artes y les permita unirse y brindar al municipio una oferta cultural de calidad, con un espacio físico para su desarrollo (Alcaldía, 2016, p. 72).

Tal carencia de escenarios especializados ha conllevado a una petición unánime por rescatar y habilitar el Centro Cultural del municipio para los fines culturales y artísticos para los que fue creado. Actualmente, fue adecuado como edificio para las oficinas administrativas que requiere la alcaldía municipal (Prada, 2015). Solo con espacios exclusivos para la promoción y divulgación de las creaciones culturales locales se logrará atraer públicos y gestionar eventos que contribuyan al desarrollo de las actividades artísticas, culturales y patrimoniales que anhelan los piedecuestanos de todas las edades y sectores (Alcaldía, 2017).

Desde la perspectiva de los líderes comunales rurales, en especial de los integrantes de los comités culturales que conforman cada Junta de Acción Comunal Veredal, la participación campesina no siempre es activa, pues se reduce a la asistencia durante las ferias ganaderas y a ser consumidores culturales de los festejos públicos masivos, desde que se celebra la fiesta del campesino y el día del Corpus como parte del festival

piedecuestano (Alcaldía, 2017). Durante ese día se ha logrado una integración más comprometida y directa de las comunidades campesinas, al presentar a concurso público los arcos adornados con los mejores productos agrícolas y artesanales de la tierra, así como al atender y responder a la curiosidad agrícola, ecológica y etnológica de los visitantes del evento (Pérez, 2012d).

En cuanto a prácticas artísticas específicas, las danzas tradicionales se han perdido, ya no se practican. Esto se refleja en la inexistencia de grupos u organizaciones campesinas que promuevan la danza durante ocasiones festivas o eventos culturales (Valenzuela, 1995). La poca actividad relacionada con bailes tradicionales se evidencia ya en su falta de promoción en las escuelas y colegios rurales y, asimismo, no se considera necesaria ni atractiva en la vida cotidiana ni para la participación en los festivales, eventos o actividades culturales que se programan en el sector urbano. De allí la importancia de divulgar y promover la danza del chulo como baile típico municipal desde 2015 y como referente cultural del departamento (Alcaldía, 2017).

De modo contrario a la danza, la música tradicional campesina (rumba criolla, alegre o carranguera) tiene mayor presencia y reconocimiento rural y urbano. Existen algunos grupos de música en cada extremo veredal del municipio, aunque la participación pública y continúa de los mismos es limitada por la falta de espacios y eventos de interés masivo, además del desinterés de los sellos musicales y las estaciones radiales por divulgarla (Prada, 1995).

Según los líderes comunales veredales, la pérdida de talentos musicales rurales está asociada a la falta de apoyo, formación, donación de instrumentos musicales y divulgación de las expresiones artísticas campesinas, que se ven menospreciadas o cuestionadas en su propio entorno. Problemática aunada a la falta de atención gubernamental a los gestores culturales que promueven acciones de formación artística con los niños y niñas campesinas para orientar su uso del tiempo libre y prevenir problemas del entorno campesino como la drogadicción y la delincuencia generada por el microtráfico, el ocio y la deserción escolar (Alcaldía, 2016). Para los líderes rurales del sur y occidente de Piedecuesta, es preocupante la creciente pérdida de espacios, manifestaciones y expresiones artísticas asociadas con el mundo rural, como la danza y la música andina, razón por la cual



es unánime la solicitud de proyectos y programas, públicos o particulares, que recuperen y garanticen la continuidad de sus tradiciones (Alcaldía, 2017).

El olvido y desprecio de la cultura popular campesina se evidencia de forma más preocupante en lo concerniente a la tradición oral, al olvidarse o menospreciarse los cuentos, leyendas, mitos, dichos y refranes, etc., de la ruralidad. Por tal motivo, algunos gestores culturales comunales sugirieron la pronta recuperación de ese patrimonio cultural intangible por medio de compilaciones que estén disponibles en las bibliotecas, asimismo, crear archivos audiovisuales con los testimonios de las personas ancianas que aún custodien y promuevan esos conocimientos culturales (Alcaldía, 2000). No obstante, algunas creencias y convicciones propias de las tradiciones orales y las prácticas cotidianas tienden a conservarse ante la ausencia de toda forma de atención hospitalaria o servicios médicos. Por ejemplo, en los sitios rurales más distantes de Piedecuesta, los campesinos aún recurren a las prácticas de curación con ayuda de sobanderos y al uso frecuente de plantas medicinales, al heredar de sus ancestros conocimientos populares sobre sus propiedades curativas (Alcaldía, 2017).

Estos conocimientos están en peligro de extinción cultural ante la escasez de agua que impide o extingue las plantas medicinales silvestres preexistentes, ante el fallecimiento de adultos mayores que no transmitieron sus saberes botánicos y homeopáticos a sus vecinos y herederos, así como por la ignorancia o desprecio de los adultos jóvenes y adolescentes hacia las creencias populares (Programa Gen, 2016). De allí la importancia de reposicionar en el contexto social a los ancianos como herederos y portadores de los saberes populares para recuperar y fortalecer el aprovechamiento de las plantas medicinales de la región, gestionar capacitaciones y manuales de uso público para conocer las propiedades de las plantas, sus usos y las dosis recomendadas para ser empleadas (Alcaldía, 2017).

#### **4.1. Políticas y estrategias culturales del 2017 al 2026**

La interacción de las visiones y sugerencias de los creadores y gestores urbanos con las necesidades y expectativas de los líderes comunales rurales permitieron formular un Plan Decenal de Cultura compuesto por veinte políticas culturales

para ser desarrolladas entre 2017 y 2026. Estas se subdividen, a su vez, en sesenta y seis metas estratégicas (Alcaldía, 2017).

De estas políticas y metas, las más discutidas y reclamadas en las mesas de trabajo para la concertación de los documentos finales fueron las asociadas con la línea estratégica veinte. Mediante ellas se buscaba regular desde el sector cultura todos aquellos impactos económicos y productivos, en desarrollo urbano o uso del espacio público y la existencia de infraestructura, movilidad y conectividad que garantizaban (o al mismo tiempo limitaban) el desarrollo artístico, la preservación del patrimonio y la convivencia social de los ciudadanos de la ciudad de Piedecuesta.

Entre esas estrategias, como se mencionó, es de destacar la vigésima, mediante la cual se dispone que, hasta 2026:

creadores, gestores, consejeros, funcionarios y promotores culturales de Piedecuesta contribuy[a]n al fomento del cuidado y uso racional de los recursos naturales, la sostenibilidad territorial y el acceso a los espacios y servicios públicos a partir de las iniciativas, actividades, eventos, convocatorias, etc., de los demás sectores socioculturales del municipio. (Alcaldía, 2017, p. 80)

Para cumplir esta línea estratégica directamente asociada con el desarrollo sostenible y sustentable para la ciudad, se plantearon acciones específicas de carácter educativo para:

[...] la incorporación de componentes formativos explícitos que contribuyan al cuidado y uso racional de los recursos naturales entre todos los sectores socioculturales del municipio en cada una de las creaciones, proyectos, programas, actividades, eventos, etc., financiados anualmente con dineros públicos. (Alcaldía, 2017, p. 99)

Estas, complementadas por acciones de carácter científico desde

[...] convenios de capacitación, fortalecimiento y transferencia de la cultura científica con las instituciones, organizaciones, empresas y emprendedores cuyos centros de desarrollo, innovación o producción se encuentran en el parque tecnológico y las zonas de uso industrial o de investigación científica en el territorio piedecuestano. (Alcaldía, 2017, p. 101)

Incluso, acciones de carácter comunicacional masivo al garantizarse:

[...] el acceso y conectividad de los piedecuestanos a las ofertas y propuestas culturales promovidas a través del espectro electromagnético empleado por las estaciones radiales y los canales de televisión, así como a través del acceso gratuito a conexiones alámbricas e inalámbricas de contenidos en línea y la divulgación de un portal cultural digital a través de redes sociales. (Alcaldía, 2017, p. 99-102)

El desarrollo sostenible también requerirá la participación activa de los gestores culturales al adoptarse “[...] las políticas de crecimiento y desarrollo mediante las cuales se planifique como parte de las nuevas construcciones urbanas y rurales la existencia de salones comunales, centros culturales, parques recreacionales, sitios de congregación y eventos” (Alcaldía, 2017, p. 99); “[...] la formación en cultura ciudadana, valores cívicos, uso del espacio público, características y dimensiones de la piedecuestaneidad, etc.” (Alcaldía, 2017, p. 100) y, “[...] para la toma de decisiones en lo concerniente a las políticas territoriales, procesos de urbanismo, planes ambientales, proyectos de uso o ampliación del espacio público y demás aspectos asociados con los derechos ambientales y colectivos de los ciudadanos piedecuestanos” (Alcaldía, 2017, p. 100).

El resultado final esperado de esos esfuerzos es la apropiación artística y el disfrute cultural de los espacios y recursos públicos, para lo cual se espera que el municipio de Piedecuesta promueva anualmente:

[...] acciones culturales que propicien una convivencia de proximidad y coexistencia entre ciudadanos, al reunirse en los espacios públicos para disfrutar de los festivales municipales, las presentaciones periódicas de creadores u organizaciones financiadas por la administración municipal, la asistencia a exposiciones, encuentros y capacitaciones itinerantes, etc. (Alcaldía, 2017, p. 100).

Por otra parte, se pretende lograr que el Consejo Municipal de Cultura se constituya, después de una década de gestiones y creaciones colectivas, en un estamento de gestión y promoción cultural transversal, cuyas recomendaciones y propuestas sean consideradas por todas las dependencias municipales. Para ello:

Los gestores y creadores culturales, líderes comunales, veedores ciudadanos, representantes gremiales e institucionales, etc. participarán activamente en la consolidación de las políticas culturales dispuestas por Acuerdo municipal al acompañar periódicamente a los integrantes del Consejo Municipal de Cultura en los procesos de formulación de recomendaciones comunitarias para el manejo de los recursos municipales del sector cultura, el seguimiento público a los apoyos y estímulos otorgados a través del banco de proyectos elegibles, la articulación de las minorías étnicas y los comités comunales en cultura y recreación a los proyectos y programas municipales, así como la evaluación y control ciudadano a la gestión de los funcionarios encargados del cumplimiento de las estrategias y metas asociadas con las ocho dimensiones del Plan Decenal de Cultura del Municipio de Piedecuesta 2017 – 2026. (Alcaldía, 2017, pp. 101-102).

## Conclusiones

Ciudades históricas como Piedecuesta, adscrita al departamento de Santander en la República de Colombia, cuentan con una identidad, tradición y patrimonio culturales que, gradualmente, han sido transformados o adaptados por parte de la población tradicional ante los crecientes y cambiantes procesos de inmigración de habitantes provenientes de otras provincias, regiones y países. Migrantes que durante los primeros años de permanencia en la ciudad tienden a considerarse ignorantes, extraños o desconocidos por los bienes, tradiciones y manifestaciones que han dado identidad cultural a los piedecuestanos por más de doscientos años.

La adopción de políticas públicas reguladas por mecanismos legales como el Plan Decenal de Cultura, dispuesto por la Ley General de Cultura de 1997, contribuye al reencuentro de los ciudadanos con la memoria, tradición e identidad promovidas por los creadores y cultores culturales, asimismo, reconoce las necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos que garantizan la vitalidad del patrimonio cultural.

La materialización de esa pluralidad de visiones y expectativas requiere del trabajo articulado y moderado por una instancia de representación, reconocimiento y legitimidad ante todos los gremios, sectores y comunidades, como es el caso del Consejo Municipal de Cultura, a partir



del cual, en Piedecuesta, se logró la concertación del plan preliminar entre los artistas que hicieron parte del proceso y la presentación y mejoramiento de una propuesta común ante los representantes y comités de cultura de cada una de las juntas de acción comunal urbanas y rurales del municipio. Finalmente, la versión final del Plan, resultado de la concertación y revisión de los subsectores culturales y los representantes comunales, fue divulgada a través de la página web de la Alcaldía de Piedecuesta y los correos electrónicos de los cultores, consejeros y líderes comunales que se hicieron presentes en las mesas de trabajo con el propósito de legalizar su aprobación por parte del Concejo Municipal.

Los integrantes del Consejo Municipal de Cultura de Piedecuesta son los encargados de gestionar e implementar las políticas y metas culturales acordadas en el Plan Decenal de Cultura adoptado de 2017 a 2026. Sin embargo, las acciones culturales deben involucrar a todos los gremios del sector cultura y a todas las comunidades socioeconómicas del municipio para garantizar el impacto y eficacia de las inversiones públicas, así como para contribuir a la articulación de los residentes foráneos a las prácticas y costumbres de los piedecuestanos nativos.

En el caso de Piedecuesta, la formulación de un plan de cultura comprometido con el desarrollo sostenible evidenció, en lo concerniente a su línea estratégica final, que la importancia de la intermediación crítica del sector cultura en la toma de decisiones, así como la articulación de las organizaciones académicas, científicas y comunicacionales, debe conllevar a acuerdos y acciones colectivas de desarrollo local asociadas con la preservación y priorización de los recursos naturales, el desarrollo urbanístico concertado, la formación en cultura ciudadana, el manejo del espacio público, la financiación pública de eventos colectivos y la investigación científica en los parques tecnológicos del municipio.

Es de interés prioritario la consolidación de las políticas culturales dispuestas por acuerdos municipales que acompañen periódicamente a los integrantes del Consejo Municipal de Cultura en cada uno de los procesos de formulación de recomendaciones comunitarias para el manejo de los recursos municipales del sector cultura. Estas deben ser acordes a las ocho dimensiones del Plan Decenal de Cultura del Municipio de Piedecuesta que deben ser adoptadas por las administraciones

municipales y sus planes de desarrollo desde 2017 hasta 2026.



**Figura 1.** Ubicación geográfica del municipio de Piedecuesta

**Fuente:** Alcaldía de Piedecuesta (2017).

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). Constitución de 1991 y cultura: Bogotá: Alcaldía Mayor - Corporación Opción Legal.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). Plan Decenal de Cultura Bogotá D. C. 2012-2021. Bogotá: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte - Universidad

- Nacional de Colombia.
- Alcaldía Municipal de Medellín (2011). Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020. Medellín: Alcaldía Municipal de Medellín.
- Alcaldía Municipal de Piedecuesta (2000). Proyecto "Piedecuesta recupera su memoria"-barrios y veredas de Piedecuesta. Piedecuesta: Alcaldía Municipal de Piedecuesta.
- Alcaldía Municipal de Piedecuesta (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019: Piedecuesta mi plan. Piedecuesta: Alcaldía Municipal de Piedecuesta.
- Alcaldía Municipal de Piedecuesta (2017). Plan Decenal de Cultura de Piedecuesta 2017-2026: Construir cultura es construir ciudad y ciudadanía. Piedecuesta: Alcaldía Municipal de Piedecuesta - Universidad Autónoma de Bucaramanga - Luis Rubén Pérez Pinzón.
- Arjona, G. (2011). Derechos culturales en el mundo, Colombia y Bogotá. Bogotá. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deportes.
- Carreño, Y. (2018). Piedecuesta, el municipio más inseguro del área metropolitana de Bucaramanga, según el Cómo Vamos. Periódico 15. Disponible en <https://bit.ly/2LuzYEx>
- Concejo Municipal de Piedecuesta (2013). Acuerdo 14 de 2013. Gaceta Oficial del Municipio de Piedecuesta. Disponible en <http://concejodepiedecuesta.org/acuerdo-no014-2013/>
- Concejo Municipal de Medellín (2015). Acuerdo 49 de 2015. Gaceta Oficial del Municipio de Medellín: XXII(4356), 13.
- Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 97 de 1997. D.O.: 43102 (1): 1
- Congreso de la República de Colombia (2008). Ley 1185 de 2008. D.O.: 46929 (1): 1
- Constitución Política de Colombia (1991). Disponible en: <https://goo.gl/DecyU6>
- Departamento de Cundinamarca (2015). Plan Decenal de Cultura del Departamento de Cundinamarca 2016-2026. Bogotá: Instituto de Cultura y Turismo de Cundinamarca - Universidad Externado de Colombia.
- Díaz, M. (2015). Pensar el plan de desarrollo cultural de Medellín: una experiencia de articulación de actores (tesis de maestría). Universidad Eafit, Medellín.
- Jaramillo, A. (2016). Plan Municipal de Cultura. Medellín: Secretaría de Cultura de la Gobernación de Antioquia.
- Martínez, A. & Guerrero, A. (1995). La provincia de Soto: orígenes de sus poblamientos urbanos. Bucaramanga: Escuela de Historia UIS.
- Ministerio de Cultura de Colombia (Mincultura) (2001). Plan Nacional de Cultura 2001-2010. Bogotá: Consejo Nacional de Cultura.
- Pérez, L. (2012a). Ciencias naturales de Piedecuesta. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga - Luis Rubén Pérez Pinzón.
- Pérez, L. (2012b). Ciencias sociales de Piedecuesta. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga - Luis Rubén Pérez Pinzón.
- Pérez, L. (2012c). Ciencias económicas de Piedecuesta. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga - Luis Rubén Pérez Pinzón.
- Pérez L. (2012d). Ciencias religiosas de Piedecuesta. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga - Luis Rubén Pérez Pinzón.
- Pérez Pinzón, L. (2013). Transformaciones del modelo neogranadino de parroquialización: el caso de la parroquia San Francisco Xavier de Piedecuesta. Anuario de Historia Regional y de las Fronteras, 18(2), 293-320.
- Prada, A. (1995). Piedecuesta: pasado y presente. Piedecuesta: Alcaldía Municipal de Piedecuesta - Imprenta Departamental.
- Programa Gen-Ondas-Unab (2016). Proyecto "Leyendas y seres legendarios del sector rural de Piedecuesta" a cargo del Semillero Monteredondo. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga- Instituto Valle del Río de Oro.
- Riveros, D. (2010). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos subjetivos: una visión estructural. Revista Derecho del Estado, 24(1), 29-44
- Sanabria, A. (2010). Los derechos culturales en Colombia. Bogotá. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deportes.
- Uprimny, R. (2016). Los derechos culturales han sufrido de un subdesarrollo jurídico. Revista Arcadia. Disponible en: <https://goo.gl/n858ZB>
- Valenzuela, G. (1995). Piedecuesta: suelo y cielo de Santander. Alcaldía Municipal de Piedecuesta - Imprenta Departamental.

# La destrucción de una república

## *The destruction of a republic*

**William Cifuentes** 

Universidad Nacional de Colombia

[wcifuentesc@unal.edu.co](mailto:wcifuentesc@unal.edu.co)

**Libro:** Gutiérrez Sanín, Francisco. (2017). *La destrucción de una república*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Taurus.

### **Resumen**

La presente reseña destaca la importancia del texto *La destrucción de una república* (2017) del investigador Francisco Gutiérrez Sanín en el campo de la ciencia política y la historia nacional. Se recalca el análisis crítico de la estructura partidista, de sus acciones y elementos de corrupción que envolvían a los liberales y conservadores en la disputa del régimen político nacional en el periodo de 1930 a 1946.

**Palabras clave:** Partidos, política, historia, república, liberales, conservadores, Estado, oligarquía, revolución, hegemonía, pueblo, élites, corrupción.

### **Abstract**

The present review reflects the importance of the text *The Destruction of a Republic* (2017) by the researcher Francisco Gutiérrez Sanín in the field of political science and national history. Emphasizing the critical analysis of the party structure, its actions and elements of corruption that involved both the liberals and conservatives in the dispute over the national political regime in the period from 1930 to 1946.

**Keywords:** Parties, politics, history, republic, liberals, conservatives, State, oligarchy, revolution, hegemony, people, elites, corruption.

**Reseña:** Recibida el 30 de diciembre de 2018 y aprobada el 17 de junio de 2019.

### **Cómo citar esta reseña:**

Cifuentes Cruz, W. (2019). [Revisión del libro *La destrucción de una república*, de Gutiérrez Sanín, F.] *Reflexión Política* 21(42) pp. 201-203. doi: 10.29375/01240781.3492

Existe una rica literatura sobre el tema del bipartidismo en Colombia y sus efectos históricos en la violencia y la exclusión política. Ciertamente, el texto del investigador y docente Francisco Gutiérrez Sanín titulado *La destrucción de una república*, se desanuda de una narración reiterativa de los partidos políticos y de forma valiosa, revive el análisis del bipartidismo en el contexto de la República Liberal (1930-1946).

Conviene subrayar que el autor en este libro se mueve en dos disciplinas: la historia y la ciencia política. Logra con gran capacidad una narración que fortalece el relato del momento histórico de la República Liberal con la trascendencia del análisis político. De manera semejante, el autor recobra el valor para la historiografía colombiana del proceso de la reforma constitucional de 1910 y sus consecuencias para el triunfo del liberalismo en 1930. El autor hace un análisis creativo de las teorías políticas de Maurice Duverger y Joseph Alois Schumpeter que se denominan como una fórmula DS que genera una

lectura “tecnológica” de los partidos en su evolución mutua hacia su modernización.

Definitivamente la reforma constitucional de 1910, legado del general Reyes, incorporó a los liberales a la política. Para el autor, la reforma instituyó: 1) incorporar a la oposición al sistema político, 2) aceptación de los dos partidos del estatuto especial de la iglesia, 3) institucionalizó las figuras de socio mayor y socio menor, 4) daba poder a algunas unidades territoriales, convirtiendo a las asambleas en centros del poder local.

Frente al primer aspecto, los conservadores aceptaron parte del programa liberal que se acercaba a la Constitución de 1886. Esto llevó al partido liberal a pasar de un partido guerrillero a un partido electoral moderno. En cuanto al segundo, los liberales aceptaron el estatuto especial para la iglesia, pero ya en el poder encontraron roces por las medidas laicas en educación que implementaron. Respecto a la figura de socio mayor y menor, no se aclaró con seguridad por parte de los conservadores la entrega del poder a un posible gobierno liberal; y finalmente, el poder local tomó preponderancia en el enfrentamiento violento departamental que afectó significativamente a los dos partidos.

La reforma de 1910 domesticó en parte la política, convirtió al partido liberal en un partido constitucional e introdujo la competencia en los dos partidos en un carácter electoral (parcialmente). Simultáneamente fue la oportunidad para que los liberales tomaran el poder en 1930 mediante la presidencia de Olaya Herrera, en 1934 con López Pumarejo, en 1938 con Eduardo Santos y finalmente repitió en el poder López Pumarejo en 1942. Se debe agregar que el conservatismo como partido de oposición a la República Liberal se abstuvo de participar en las elecciones presidenciales de 1934 y 1938, y posteriormente reingresó a las elecciones de 1946, en las cuales ganó el conservador Mariano Ospina.

La participación de los conservadores como oposición tuvo en sus huéspedes a parte del ejército, policía y la curia como elementos de apoyo que dificultaron el desarrollo del gobierno liberal. Sumado a esto, el conservatismo se arropó en las líneas de Laureano Gómez, quien llevó al partido a una modernización y homogenización más militante y generó en el periodo el foco “de la pequeña violencia” y la inestabilidad que afectó a la República Liberal.

Ahora bien, la forma en que Gutiérrez analiza los partidos parte de la fórmula DS (ya mencionada), que implica los criterios de comparación y criterios de identidad que el autor evidencia en las disputas tecnológicas durante el periodo de la República Liberal. En este sentido, el autor indica que las prácticas de los partidos no se pueden examinar por separado, tienen que provenir de un análisis cuidadoso que indique la forma en que se estructuró la competencia bipartidista. Es así que, en principio, a partir del contexto de la llegada al poder del liberalismo se forja una competencia entre los dos partidos (en un contexto internacional desfavorable para la democracia) que generó trayectorias de modernización divergente y provocó una reducción apacible del espacio de negociación pacífica entre ellos.

Estas disputas tecnológicas cristalizaron por parte del partido liberal un enfoque más abierto a sus tendencias y un faccionalismo exacerbado que minó su estructura. Por el contrario, los conservadores tomaron un camino radical en la parte ideológica, en la unidad y la disciplina.

Lejos de la mirada feudal y eclesiástica que los liberales tuvieron de los conservadores durante el periodo de la República Liberal, el autor presenta cómo el partido de Laureano Gómez radicalizó su lucha contra el clientelismo, deshaciendo la disidencia, aplacando a sus facciones y alejando a la iglesia de mecanismo de decisión en el partido. Es claro que el papel de la dirigencia conservadora se fundamenta en que “La maestría de Laureano Gómez consistió en alimentar la insatisfacción y radicalización de los curas, y simultáneamente laicizar las directivas conservadoras, haciéndolas así más compactas y modernas” (Gutiérrez, 2017, p. 367). Un partido que en la competencia logró una modernización más fáctica y en lo organizativo “una disciplina para perros” que castigaba con dureza el faccionalismo.

Frente al liberalismo, el autor destaca que su proceso de modernización había procedido en la lucha contra la disciplina militar de antaño, acompañada de un reconocimiento como el partido civilista. Igualmente, en la República Liberal el partido puso en práctica el civilismo como lugar de discusión, pero encontró dificultades con su propia disidencia, el faccionalismo, el clientelismo que fue desfragmentando el aparato político y la lucha entre los liberales moderados y de izquierda que polarizaron constantemente el periodo.



Es cierto que, para el autor, hay sendas similitudes entre los dos partidos: son grandes fuerzas multiclassistas, presencia notable en los municipios, orientación a las elecciones, aspectos programáticos en común, problemas de disciplina y colaboración gracias a la reforma de 1910. Simultáneamente había diferencias: los auditorios, la nominación de los candidatos, diferencia en la base electoral (rural y urbana) y el proceso de modernización. En esta parte, es significativo el análisis de Gutiérrez en la medida en que se niega a concebir a los dos partidos como idénticos que están sobrepuestos por procesos oligárquicos: “Los dos partidos tradicionales se mueven en el periodo a lo largo de dos grandes tensiones, similitud y diferencia, y continuidad y cambio” (Gutiérrez, 2017, p. 43). Tanto la radicalización conservadora como los procesos clientelistas de los liberales generaron cambios en la tecnología de organización de los dos partidos.

El libro está conformado por siete capítulos. En el primer capítulo presta tres servicios: puesta en escena, referente para todo el resto de la exposición e ilustración de numerosas instancias. A su vez, el capítulo dos narra la concepción de las elecciones de los dos partidos, la fiesta electoral, pero, también la batalla en las elecciones que implicó la cedulaación de la población y las prácticas del trasteo de votos y “la canasta de votos”, práctica frecuente en la hegemonía conservadora y habitual en la República Liberal. Con respecto al capítulo tres, se centra en los procesos clientelistas en la República Liberal en vía de la competencia política de los dos partidos y sus consecuencias institucionales para el Estado colombiano. Simultáneamente el capítulo cuatro analiza las facciones durante la República Liberal de los dos partidos y cómo estas corrientes afectaron el escenario político.

En lo que toca a los capítulos cinco y seis, el autor pone en contexto la teoría de Duverger y lo lleva al trópico para examinar la organización interna de los partidos, su identidad y los procesos de modernización que llevaron a cabo en el periodo. Finalmente, en el capítulo siete el autor presenta las relaciones que hubo entre competencia política y violencia durante el periodo.

Con este libro, Francisco Gutiérrez, reabre unos cuantos casos sucedidos en la República Liberal, tomando como fuentes la prensa de los dos partidos y la correspondencia de los actores. Así, confronta la idea insatisfactoria de que los dos partidos son similares por el clientelismo y la identidad análoga. Por el contrario, el autor complejiza y evidencia que los dos partidos en el periodo de la república evolucionaron conjuntamente, pero con trayectorias divergentes. Respecto al fin de la República Liberal, el autor en el libro infiere que:

(...) El colapso republicano se debió al achicamiento del espacio de negociación entre los principales actores debido a formas específicas de radicalización de la oposición, a la fragmentación del partido dominante, y a la imposibilidad por parte de este producir una fórmula de gobierno local viable (Gutiérrez, 2017, p. 61).

Indiscutiblemente la aportación del libro es contribuir a las nuevas reflexiones acerca del bipartidismo, y entrar en diálogo entre la historia y la ciencia política como disciplinas de análisis. Ello, de igual manera, destaca la importancia de este libro para las ciencias sociales de nuestro país.

# Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

## *Argentine biofuels: opportunity or threat? The export of biofuels and its political, economic and social implications*

**Miguel Ángel Barrera Rojas** 

Universidad de Quintana Roo campus Chetumal, México  
[miguel.barrera@uqroo.edu.mx](mailto:miguel.barrera@uqroo.edu.mx)

**Libro:** Buraschi, M. (2014). Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino. Buenos Aires: Lybrico

### **Cómo citar esta reseña:**

*Barrera-Rojas, M. (2019). [Revisión del libro Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino, de Buraschi, M.] Reflexión Política 21(42) pp. 204-206. doi: 10.29375/01240781.3327*

Este libro, que representa un esfuerzo académico por demás interesante, pretende llevar al lector por una senda multidisciplinaria que permita comprender la complejidad de la energía, en especial la obtenida de biocombustibles, como asunto público en la Argentina. Para dar cumplimiento a lo anterior, la autora presenta sus ideas en cuatro capítulos que van desde la explicación de la importancia, pertinencia y uso de los biocombustibles, pasando por los debates políticos-económicos, socio-ambientales y comerciales. Las conclusiones que ofrece son dignas de ser consideradas en economías como la mexicana que, con problemas de soberanía alimentaria, parecen querer apostarle a los biocombustibles de origen vegetal. Según la propia Buraschi (2013), en función del “tipo de materia prima y la tecnología utilizada se distinguen dos o hasta tres generaciones de biocombustibles. Los de primera generación, producidos a partir de materia comestible; los de segunda generación, producidos a partir de biocombustibles no comestibles; y los de tercera generación que son los que elaboran empleando nuevas tecnologías” (pp. 5-6)

En el primer capítulo, Buraschi (2013) examina y expone una interesante revisión del modelo agroexportador argentino implementado entre 1880 y 1930, del modelo de sustitución de importaciones argentino implementado entre 1930 y 1976, y, finalmente, del modelo neoliberal que impera en Argentina



hasta estos días. Buraschi (2013) justifica dicha revisión al señalar que “para analizar la industria de biocombustibles en Argentina se deben considerar 3 perspectivas: revisión histórica del agro, como determinante de la competitividad en este sector; una breve descripción de los orígenes (recientes) de la producción de biocombustibles y una descripción del marco regulatorio vigente” (p. 9). Por otra parte, señala que “Argentina posee un gran potencial para la producción de biocombustibles ya que históricamente nuestro país ha basado su expansión económica en la exportación de recursos agropecuarios debido a sus importantes ventajas competitivas en este sector, en especial la gran extensión de tierras disponibles para el cultivo” (Buraschi, 2013, p. 10).

En el segundo capítulo, la autora abre el debate político económico en rededor de los biocombustibles con datos sobre las fuentes energéticas en el mundo, donde el petróleo aparece como opción mayoritaria, el carbón y gas como segunda y tercera opción. Entre estas tres fuentes de energía suman 87 %, mientras que los biocombustibles representan apenas el 3 % (Buraschi, 2013, p. 22). Luego de estos datos, la autora introduce el concepto de seguridad energética, definido como “la capacidad de una economía para proveer la cantidad necesaria de energía para su funcionamiento en el largo plazo, teniendo en cuenta las previsiones de crecimiento” (Buraschi, 2013, p. 24) y, tras ello, establece que ante un oligopolio de países productores de petróleo, las naciones deben establecer fuentes energéticas que les permita tener seguridad energética. De lo anterior, Buraschi (2013) señala que “las preocupaciones sobre el abastecimiento seguro de combustibles no se basan tanto en las existencias absolutas como en la disponibilidad de las mismas, ya que como dijimos anteriormente, su producción se concentra en un reducido número de países que pueden utilizar prácticas oligopólicas para restringir la oferta” (p. 30). Si bien, como comenta la autora, es necesario que las naciones establezcan criterios de seguridad energética, muchas de éstas tienen la encrucijada de tener que decidir entre tener seguridad energética a través de los biocombustibles aun cuando esto comprometa su seguridad alimentaria, es decir, “la relación inversa entre seguridad alimentaria mundial y combustibles se basa en la presunción de que la utilización de insumos agrícolas para la fabricación

de combustibles traerá como consecuencia un aumento en la demanda de materia prima, lo que llevará a un incremento en los precios de alimentos” (Buraschi, 2013, pp. 33-34).

Para el capítulo tres, la autora hace una senda revisión de documentos jurídicos y de política pública en todo lo que concierne al desarrollo sustentable y cómo los biocombustibles tienen un rol importante que desempeñar. Buraschi abre la discusión explicando las consecuencias del calentamiento global para, posteriormente, ofrecer una explicación simple pero concisa de cómo dicho problema se aborda en la agenda internacional desde 1992, pasando por el Protocolo de Kioto de 1997, del cual menciona que “una característica del Acuerdo de Kioto es la flexibilidad a favor de los países en desarrollo, ya que mientras los países industrializados están obligados a reducir sus emisiones conjuntas de seis gases de efecto invernadero en por lo menos un 5 %, los países en desarrollo firmantes simplemente contribuyen con el objetivo del Protocolo a través de la admisión en sus territorios de actividades que reduzcan y/o absorban dichos gases de la atmósfera” (Buraschi, 2013, p. 57).

La autora pone en la balanza los posibles efectos sociales y ambientales del uso de biocombustibles. Por ejemplo, señala que la implementación de biocombustibles tendría, primero, un impacto social positivo especialmente para las zonas rurales, pues habría una importante generación de empleos en dichas áreas. Para el caso argentino, como indica la autora, los principales beneficios de empleo en zonas rurales serían para las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy. Sin embargo, Buraschi (2013) también apunta a que en el largo plazo estos empleos no serían ni tecnificados ni intensivos en capacitación, por lo que podrían suscitarse problemas de precarización. En lo que respecta a lo ambiental, la autora señala que, además de las bondades ecológicas que los biocombustibles tienen por encima de los combustibles fósiles, también es una realidad que para poder abastecer a la industria de los biocombustibles con insumos primarios será necesario el uso de organismos genéticamente modificados y aumentar la superficie cultivada de insumos, lo que provocaría aún mayores índices de deforestación y pérdida de bosques, del chaco y de selva. Sobre estos problemas, la autora señala que, si bien “Inglaterra, Holanda y Suiza son actualmente los países más comprometidos en la

implementación de criterios de sustentabilidad (...)” (Buraschi 2013, p. 72) aún queda un largo trecho por recorrer; no obstante, menciona que en el caso de Argentina y su marco jurídico “la ley de Biocombustibles de nuestro país está en la dirección correcta, ya que privilegia a las plantas medianas en la asignación del cupo nacional por considerar que si bien son menos eficientes desde el punto de vista económico que las plantas grandes, promueven una mayor generación de empleo y mejor distribución geográfica del ingreso” (Buraschi, 2013, p. 66).

En el capítulo cuarto y último, la autora discute sobre las implicaciones comerciales del uso de biocombustibles, poniendo como primer argumento el hecho de que estimular la producción traerá consigo un importante incremento de oportunidades para la producción y comercio de productos agrícolas con las ya mencionadas consecuencias que esto implicaría. A lo anterior, Buraschi (2013) añade que “la industria de los biocombustibles tiene como aliciente la expectativa de un incremento en la demanda mundial para los próximos años, lo cual se justifica por dos vías: las tasas crecientes de consumo energético global, por un lado, y la demanda asegurada por mandato de los gobiernos, por otro” (p. 80). Además de la cuestión comercial, la autora también discute el marco regulatorio de los mercados locales para el caso argentino, al respecto, señala que “entre las

metas para los biocombustibles se distinguen dos clases: los mandatos y las obligaciones. Se define como mandato de biocombustibles al requerimiento por el cual el litro de combustible vendido dentro del área de jurisdicción de la norma debe tener un determinado porcentaje de biocombustible. La obligación de biocombustible, por su parte es el requerimiento que obliga a los proveedores de combustible a alcanzar una determinada proporción de biocombustibles dentro del total vendido”. A este respecto, Buraschi (2013) también señala con puntualidad las políticas implementadas en territorio argentino, que van desde establecer cuotas de producción de biocombustibles, pasando por estímulos fiscales del impuesto al valor agregado, hasta establecer cupos de importación de materias primas.

En conclusión, el libro es de lectura ágil, aborda un tema especialmente importante para los tomadores de decisiones de públicas en países no petroleros. La autora hace aportes importantes en torno a la discusión social-política-ambiental de los biocombustibles y toda su cadena productiva, desde la producción agrícola hasta el comercio internacional. Para los estudiosos de políticas públicas resultará este libro una opción pertinente para ejercicios de política comparada.



**"DE LA SERIE VISIBLES, VISIBLES 9"**

**Técnica:** Colografía a dos planchas.

**Medidas:** 112 X 80 cms.

**Año:** 2011

## **Fragmento del ensayo de Gonzalo Márquez Cristo “La Antigüedad de la Luz”**

“Antes mi obra emanaba de la contemplación, ahora surge de mi más profunda caligrafía interior”, afirmó en una entrevista colmada de ecos que tuve la suerte de oficiar, de lo cual podríamos colegir que su arte ya no está en la pasividad del ojo sino en la mirada, que es una transfiguración de su dolorosa memoria, y que opera en la actividad del observador que traduce el mundo a su alfabeto íntimo. Pero además —parece decirnos—, como lo manifiestan sus *Visibles*, que es tan solo en el instante de la muerte, donde reina nuestra opción galáctica, donde lo elemental encuentra su figuración lumínica, donde los astros y seres amados dejan su preciado legado: su huella ulterior.

Eduardo Esparza, empecinado estratega del equilibrio, se ha propuesto plasmar la danza existencial, la recuperación del asombro en los manantiales de la infancia, pero también describir el acerado momento en el cual el terror nos condena a sus dominios. Y para esta peligrosa ceremonia, sólo cuenta como los más audaces solitarios, con la antigua musicalidad de la luz”

## **Fragmento de “Al cerrar las heridas, se teje memoria” por Álvaro Suescún T.**

“El espectador juega un papel muy importante en el teatro visual de su arte. El maestro Eduardo Esparza ha orientado su labor artística hacia la interpretación de esas inquietudes, haciendo visible en cierto grado lo invisible y, para comprenderla, debemos abordarla con paciencia, exigiéndonos una mirada reflexiva hasta depurar esas formas en donde se disuelve el pensamiento para llegar hasta la esencia, descubriendo dentro de la pintura los signos envolventes en los que se sintetizan sus ideas. Esas que son formas simplificadas, logradas con trazos dinámicos, originadas en la acción gestual y unidas a los colores a veces en contraste -cuando a ellos recurre- transmiten un valor interno para cada objeto señalado, para cada personificación, para las ilustraciones de su pensamiento. Son formas sencillas en su apariencia que dan cubrimiento a los espacios, a veces simples rasgaduras, la fórmula del movimiento en las intervenciones del buril, el simple rayar con que da pistas para descifrar un gigantesco *puzzle* que nos pone de frente a la realidad. Esa criptografía de signos, en suma, es su lenguaje -en formas y, a veces, en colores- con el que retrata las conmociones de la violencia, nuestra conmoción interior, xilografías del maestro, se puede percibir el transcurrir de un prolongado silencio.

Esa mano suya que pinta, es y no es su mano. Con ella pinta y despinta, con ella suma y divide, resta y multiplica en la acción intermitente y continua que pretende develar, rastrear, insistir sobre el plano, hasta tropezar las formas que intentaba en esa compleja estructura, antes de la luz que encandila. Así es el logro en su estructura simple, la ley de la geometría en las obras de Eduardo Esparza”.



**IEP-UNAB**

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
COLOMBIA



**unab**

Universidad Autónoma de Bucaramanga

de puertas abiertas

VIGILADA MINEDUCACIÓN

El IEP-UNAB se proyecta a la comunidad académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

## PRESENTACIÓN

Esther Parra Ramírez

## DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTO

### En búsqueda de visibilización: experiencias y necesidades de las mujeres excombatientes de las FARC-EP en el escenario de construcción de paz

Angie Lorena Ruiz Herrera (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

Omar Huertas Díaz (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

### Noción de víctima y conflicto armado en Colombia: hermenéutica, ciudadanía y equidad de género

Ledis Bohórquez Farfán (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

Priscyll Anctil Avoine (Université du Québec à Montréal, Canadá)

Yuber Hernando Rojas Ariza (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

### Indicadores para la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas

Jakeline Vargas Parra (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Johana Reyes Jaimes (Universidad Manuela Beltrán, Colombia)

Monica Chía Cifuentes (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

### Objeciones a la paz colombiana: derecho y realidad en 2019

Diana Patricia Arias Henao (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

### El desplazamiento forzado interno en la región del Catatumbo: vulneración masiva de derechos

Ana María Carrascal Vergel (Universidad Francisco de Paula Santander, Colombia)

## DEMOCRACIA

### El Frente Nacional revisitado: el cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos

Javier Duque Daza (Universidad del Valle, Colombia)

### Los imaginarios de la centroderecha argentina. Entre el primer mundo y la autoayuda

Gastón Souroujon (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

### Los estudios sobre la protesta social: el caso argentino

Diego Fernando Palacio Hoyos (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

### Modelo de empoderamiento socioeconómico con enfoque de género:

#### La experiencia de Corambiente con mujeres rurales en Santander

Ángela María Díaz Pérez (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Andrea Carolina Silva Niño (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

### Nuevos actores en la política local: un análisis comparativo de su comportamiento en las ciudades de Medellín y Bogotá (1988-2015)

Juan Carlos Escobar Escobar (Universidad de Antioquia, Colombia)

### Efectos de los planes decenales de cultura en el fomento y proyección de las comunidades municipales. El caso de Piedecuesta (Colombia)

Luis Rubén Pérez Pinzón (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

## RESEÑAS

### La destrucción de una república

William Cifuentes (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

### Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

Miguel Ángel Barrera Rojas (Universidad de Quintana Roo campus Chetumal, México)

## OBRA GRÁFICA

Eduardo Esparza