

REFLEXION



P · O · L · Í · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(E) 2590-8669 DOI <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 23 N 48 DICIEMBRE DE 2021 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



INSTITUTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 23 N° 48 – diciembre de 2021. Bucaramanga – Colombia.

NADIA PÉREZ GUEVARA

Editora

MARÍA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Editora invitada

COMITÉ EDITORIAL Y CIENTÍFICO

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

MARISELA MONTENEGRO - U. Autónoma De Barcelona, España.

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

MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA - U. Complutense De Madrid, España.

JUAN CARLOS ACEROS - U. Industrial De Santander, Colombia.

JACKELINE VARGAS - U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

ADRIAN ALBALA - University Of Brasilia, Brasil.

CLAIRE WRIGHT - Queen's University Belfast, Irlanda del Norte.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS - U. De Chile, Chile.

MARÍA LAURA TAGINA - U. Nacional de San Martín, Argentina.

CARLOS EDUARDO MALDONADO - U. del Bosque, Colombia.

MELANY BARRAGÁN - U. de Valencia, España.

RODRIGO RODRIGUES - U. de Salamanca, España.

RAFAEL ARDILA DUARTE

Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

EULALIA GARCÍA BELTRÁN

Vicerrectora Académica

GILBERTO RAMÍREZ VALBUENA

Vicerrector Administrativo

LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL

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.



**INSTITUTO DE
ESTUDIOS
POLÍTICOS**

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

E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

Año 23 N° 48. Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2021
ISSN (en línea) 2590-8669

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

- 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 (Red ALyC).
- 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

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

Teléfonos: (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

5 PRESENTACIÓN

Nadia Pérez Guevara
María Eugenia Bonilla Ovallos

6 Migrantes provenientes de Venezuela en el Área Metropolitana de Bucaramanga 2018 - 2021
María Eugenia Bonilla Ovallos, María Lucía Rivero Arenas, Nadia Pérez Guevara (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

DOSSIER - MIGRACIONES

11 Consumo y construcción de redes: migrantes venezolanos en la ciudad de Bogotá
César Augusto González Vélez y Fabio Andrés Medina Ostos (Universidad Central, Colombia)

26 La violación sexual es política: las migrantes venezolanas en las fronteras colombo-venezolanas
Liliana Mancilla Bautista (Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN, Colombia)

40 Un estado del arte sobre la inclusión y acceso de la migración a las políticas de salud pública argentina
Angerlin Rangel Mujica (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Argentina)

ARTÍCULOS

56 Un análisis del rol de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia en la constitución del derecho de reparación desde el pluralismo jurídico y el enfoque de género
Gloria E. Zapata Serna (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

70 Las limitaciones de las teorías normativas de la Opinión Pública en la realidad informativa y política del siglo XX y XXI
Rubén Cuellar Rivero y Emma Turiño González (Universidad de Salamanca, España)

81 El Sistema Político Venezolano en el período 1999-2020: ¿persistencia o ruptura?
Rosangel Mariela Álvarez Itriago (Universidad Simón Bolívar, Venezuela)

98 As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil
Michelle Fernandez, Stelle de Rocio de Souza y Rebeca de Carvalho (Instituto de Ciencia Política IPOL Universidad de Brasilia, Brasil)

111 El Estado absolutista y la reforma protestante como el umbral de la biopolítica
Rodrigo Hernández Gamboa (Universidad Autónoma Metropolitana, México)

RESEÑAS

124 Historia de la violencia en Colombia: 1946-2020. Una mirada territorial
Álvaro Cremades Guisado (Universidad de Nebrija, España)

OBRA GRÁFICA

127 Man Enough
Leonardo Caballero Piza



Cerramos el 2021 con el N°48 de la revista Reflexión Política dedicado al fenómeno de las migraciones y acompañado de otros temas de investigación relevantes para los estudios políticos. Este número en particular cuenta con una presentación de los resultados de la Caracterización de la población migrante en el Área Metropolitana de Bucaramanga, uno de los productos de investigación más relevantes del Instituto de Estudios Políticos IEP, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga.

El dossier sobre Migraciones abre con el artículo de César González y Fabio Medina que analiza la importancia del consumo como eje constructor de redes de apoyo e identidad de los migrantes venezolanos en la capital de Colombia, seguido por el análisis sobre la violación sexual de las mujeres migrantes en la frontera colombo-venezolana en los últimos años y su uso como expresión del poder político sobre los cuerpos de las mujeres, realizado por Liliana Mancilla. El tema de migraciones cierra con un estado del arte realizado por Angerlin Rangel Mujica, sobre la inclusión y el acceso de la migración en las políticas de salud en Argentina.

El N°48 de Reflexión Política cierra con estudios de diversos temas: la reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia desde la perspectiva de género; la discusión teórica y crítica sobre la conceptualización de la opinión pública en el la ciencia política; un análisis descriptivo del proceso político venezolano a partir del enfoque sistémico de David Easton; el análisis de las relaciones intergubernamentales en Brasil en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID 19 en Brasil y una reflexión sobre los elementos constitutivos del Estado absolutista como gestor de la vida biológica de los sujetos.

Agradecemos a las y los autores que respondieron a la convocatoria a nuestro dossier y a quienes, se interesaron en publicar su artículo en Reflexión Política, así como también, como siempre, a las y los colegas evaluadores de los artículos, sin su participación el objetivo de la revista nunca se alcanzaría.

 **Nadia Pérez Guevara**
Editora

 **María Eugenia Bonilla Ovallos**
Editora Invitada

Migrantes provenientes de Venezuela en el Área Metropolitana de Bucaramanga 2018 – 2021

Venezuelan migrants in Bucaramanga Metropolitan Area

María Eugenia Bonilla Ovallos 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
mbonilla566@unab.edu.co

María Lucía Rivero Arenas 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
mrivero674@unab.edu.co

Nadia Pérez Guevara 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
nperez491@unab.edu.co

Cómo citar este artículo:

Bonilla, M., Rivero, M. & Pérez Guevara, N. (2021). Migrantes provenientes de Venezuela en el Área Metropolitana de Bucaramanga 2018 - 2021. *Reflexión Política* 23(48), pp. 6-9 doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4329>

Introducción

Colombia es el principal país receptor de la diáspora venezolana. Desde el inicio de este proceso migratorio el departamento de Santander y, en particular, el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), han sido uno de los territorios con mayor concentración de población migrante proveniente de Venezuela, por esta razón, desde en el año 2017 en el Instituto de Estudios Políticos (IEP), de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), se creó el Programa de Acción Universitaria para la Migración (PAUM), que busca promover desde los ámbitos de acción universitaria (docencia, investigación y extensión), la reflexión y el compromiso de inclusión frente a la migración transnacional en Colombia y Santander, desde una perspectiva de derechos y en articulación con los actores implicados en el tema a nivel académico, político, jurídico, social y económico.

Una de las apuestas del componente investigativo del PAUM, ha sido desde el 2018 la caracterización de la población migrante proveniente de Venezuela y residente en el AMB, como insumo de línea base para la toma de decisiones de política pública, así como de orientación en materia de inversión de recursos provenientes de la cooperación internacional, que favorezcan la gestión integral de la migración a nivel local y regional. En este artículo se presentan los resultados de esta apuesta.

2. Metodología

La caracterización se sustenta en el paradigma analítico de la investigación social, con un enfoque cuantitativo, orientado por el análisis multidimensional que contempla un estudio detallado de las variables que caracterizan a las personas que han adelantado un proceso migratorio desde Venezuela hasta el AMB, dentro de las que se encuentran nacionales venezolanos, nacionales colombianos que han retornado y colombo-venezolanos radicados por más de tres meses en alguna de las cuatro ciudades que integran el AMB.

Hasta la fecha se han realizado cuatro caracterizaciones anuales entre 2018 y 2021, a través de un muestreo no probabilístico. En 2018, 2019 y 2020 se caracterizaron personas radicadas en Bucaramanga, Piedecuesta, Girón y Floridablanca, mientras que, en 2021, por las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia de la COVID-19, solo se caracterizaron personas radicadas en Bucaramanga.

Tabla 1. Distribución de la muestra

Ciudad	2018		2019		2020		2021	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Bucaramanga	958	95%	460	46%	204	41%	504	100%
Floridablanca	40	4%	240	24%	136	27%	0	0%
Girón	10	1%	160	16%	101	20%	0	0%
Piedecuesta	1	0%	140	14%	59	12%	0	0%
Total	1009	100%	1000	100%	500	100%	504	100%

Fuente 1. Elaboración propia.

En cada una de estas caracterizaciones se aplicó una encuesta estructurada en once dimensiones de análisis: (i) aspectos demográficos; (ii) condiciones en el país de origen; (iii) características del proceso migratorio; (iv) condiciones en la ciudad de acogida; (v) perfil educativo; (vi) perfil laboral; (vii) vinculación laboral en Colombia; (viii) generación de ingresos; (ix) condiciones de salud; (x) respuesta pública al fenómeno migratorio e (xi) inclusión social. En el 2021 se adicionaron dos dimensiones, una referente al impacto de la pandemia en las condiciones de vida de los migrantes y otra sobre cultura política. Los datos obtenidos fueron tabulados, ordenados y procesados en una matriz de doble entrada, para luego ser analizados a partir de la estadística descriptiva e inferencial.

3. Principales resultados

a) Aspectos demográficos

En lo referente al género, en 2018 el 50% de las personas encuestadas pertenecía al género femenino, en 2019 este porcentaje aumentó ligeramente a 52% y en 2021 a 61%. En cambio, en 2020 se redujo a 46%. Con respecto a la edad, en todos los años se evidenció que la población que migró desde Venezuela hacia el AMB era joven y se encontraba en edad económicamente activa. En el año 2018 el 88% de los encuestados se ubicaron en el rango de edad de 18 a 35 años, en 2019 el 80% y en 2020 el 71%.

En cuanto a la nacionalidad, en todos los años la mayoría de los migrantes tenían exclusivamente la nacionalidad venezolana. En 2018, 2019 y 2021 el 89% de los encuestados

tenía esta nacionalidad y en 2020 el 87%. Además, entre el 1% y 2% de los encuestados se encontraba adelantando los trámites para obtener la nacionalidad colombiana y, entre el 8% y el 9% de ellos poseía tanto la nacionalidad colombiana como la venezolana.

b) Características del proceso migratorio

La mayoría de los encuestados migró a territorio colombiano en los años 2018 y 2019 (79%) y el 2020 fue el año que registró los más bajos ingresos (7%). El ingreso al país, en el periodo de observación, se realizó principalmente por tierra por la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander (95% en el 2018, 87% en el 2019 y 73% en 2020). Adicionalmente, los migrantes reportaron haber pagado a personas desconocidas como “trocheros” y guardias venezolanos para ingresar a territorio colombiano a través de pasos fronterizos no autorizados (50% en 2019, 45% en 2020 y 30% en 2021) y, el 14% de ellos informó haber sido víctimas de hurto durante su proceso migratorio en los años 2020 y 2021).

c) Condiciones en la ciudad de acogida

La razón por la que los migrantes eligieron destino final el AMB se asocia con dos factores principalmente: la cercanía y la existencia de redes de apoyo (64% y 50% en el 2018, y 57% y 23% en el 2019). En los 3 primeros años las expectativas de permanencia de los encuestados en esta región de Colombia no eran muy claras, dado que la mayoría indicó que planeaba permanecer por un tiempo (49,5% en 2018, 51% en 2019 y 58% en 2020). Por el contrario, en 2021 el 71% afirmó que

proyectaba quedarse indefinidamente, reflejando así su vocación de permanencia en el territorio. En conexidad con lo anterior, el 74% de los encuestados en 2018 y el 76% en el 2020, afirmó que regresaría a Venezuela si la situación política, económica y social mejora. Sin embargo, en 2021 este porcentaje disminuyó considerablemente a 29%.

En relación con el estatus migratorio, se destaca que en el 2018 el 24% de los encuestados no tenía ningún documento de identificación, porcentaje que aumentó a 51% en el 2019, y se redujo al 29% en 2020 y al 8% en 2021. Es importante anotar que, entre 2018 y 2021 hubo un aumento considerable en el número de personas portadoras del Permiso Especial de Permanencia (PEP), documento de regularización migratoria, que pasó de poseerlo el 9% de los encuestados en 2018 al 79% en 2021.

Con respecto a las condiciones de residencia de los encuestados en 2018 y 2019 el 50% y 34%, respectivamente, vivían en condición de calle o no tenían un lugar de residencia fija. En cambio, en 2020 este porcentaje fue del 6% y en 2021 del 1%. Ante esto, el arrendamiento de casas o apartamentos por parte de los migrantes aumentó, pues pasó del 39% en 2018 y 32% en 2019 al 59% en 2020 y 75% en 2021. En 2018 el 32% de los encuestados vivía con más de diez personas y en 2019 el 15%. En 2020 el 70% de los migrantes compartía su habitación con entre una y cuatro personas y, en 2021 el 76% manifestó vivir con entre una y seis personas.

En lo que refiere a la integración con la sociedad de acogida, se identificó que en los encuestados aumentó la percepción de discriminación en su contra. En 2018 sólo el 23% afirmó haber sido discriminado por nacionales colombianos, en 2019 este porcentaje se incrementó al 45%, en 2020 al 50% y en 2021 al 57%.

d) Vinculación laboral

En los cuatro años la mayoría de los encuestados trabajaba en el sector informal de la economía (55% en 2018, 60% en 2019, 72,6% en 2020 y 54% en 2021). Por tanto, un porcentaje reducido contaba con contrato de trabajo (3% en 2018, 4% en 2019, 5,8% en 2020 y 10% en 2021). Cabe anotar que, tanto en el sector formal como informal, la mayoría no trabajaba en el área de formación adquirida en Venezuela (63% en 2018, 59% en 2019, 70% en 2020 y 73% en 2021).

Los encuestados también reportaron ser víctimas de explotación laboral en el país (14% en 2018, 11% en 2019 y 30% en 2021). Las principales modalidades de explotación reportadas fueron: a) pago en especie; b) menor pago que a colombianos que realizaban la misma actividad; c) prestación del servicio sin recibir un salario sino amenazas relacionadas con alertar a las autoridades migratorias; d) asignación de jornadas de trabajo superiores a las ocho (8) horas diarias, sin pago de horas extras, dominicales y festivos, así como devengando un salario inferior al mínimo legal vigente.

e) Generación de ingresos

La mayoría de los migrantes encuestados ganaba menos de un salario mínimo legal mensual vigente (55% en 2018, 53% en 2020 y 61% en 2021). Así mismo, enviaban mensualmente remesas a Venezuela (58% en 2018, 30% en 2019, 94% en 2020 y 35% en 2021). Lo anterior, en razón a que tenían personas dependientes económicamente. En 2018, 2019 y 2020 un porcentaje considerable tenía entre 1 y 3 personas dependientes (47%, 60% y 47%, respectivamente), mientras que en 2021 la mayoría contaba con entre 1 y 4 personas dependientes (52%). El monto mensual de estas remesas osciló entre 20.000 y 120.000 pesos colombianos.

f) Aspectos de salud

En 2018 y 2020 casi la totalidad de los encuestados no se encontraban afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud (95% y 75%, respectivamente). En 2021 el panorama cambió en este aspecto, pues el 79% afirmó estar afiliado, lo cual está íntimamente relacionado con el porcentaje de personas portadoras del PEP. Adicionalmente, menos del 10% de los encuestados tenía alguna discapacidad (1% en 2018, 3% en 2019, 8,8% en 2020 y 4% en 2021). La mayoría de encuestados indicó estar en condiciones óptimas de salud (80% en 2018, 82% en 2019 y 81,8% en 2020). En materia de salud sexual y reproductiva, se encontró que la mayoría no utilizaba ningún método de planificación familiar (66% en 2018, 80% en 2019, 69% en 2020 y 57% en 2021).

g) Respuesta pública al fenómeno migratorio

La mayoría de los encuestados afirmó que nunca había recibido ayudas gubernamentales durante su residencia en el país (89% en 2018, 88,2% en



2020 y 54% en 2021). No obstante, en tiempos de pandemia un porcentaje considerable (46%), indicó que sí obtuvo asistencia humanitaria por parte de entidades públicas, organismos internacionales y ONGs a través de mercados, bonos económicos y ayudas para el emprendimiento.

En todos los años predominó en la población encuestada el desconocimiento sobre las rutas de atención y las instituciones a las que podían dirigirse para acceder a orientación migratoria, atención médica, asesoría jurídica y ayuda humanitaria (Tabla 2).

Tabla 2. Nivel de desconocimiento sobre asuntos de interés

Asunto	2018	2018	2018	2018
Problemas migratorios	75%	65%	73,4%	10%
Complicaciones de salud	66%	62%	66%	24%
Ayuda humanitaria	89%	60%	85,2%	70%
Asesoría jurídica	92%	74%	90,6%	80%
Defensa de DDHH	95%	83%	93%	84%
Problemas domésticos o laborales	90%	83%	----	85%

Fuente 1. Elaboración propia.

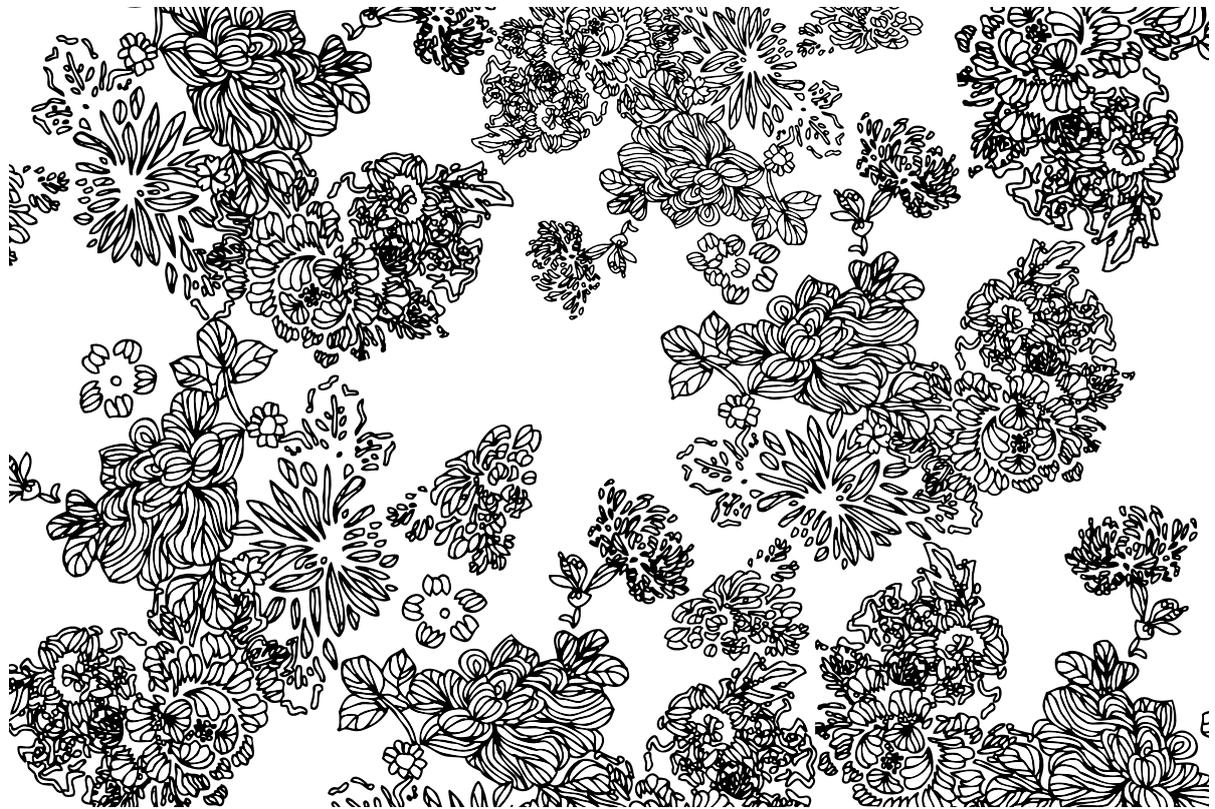
Conclusiones

En la población migrante proveniente de Venezuela y residente en el AMB no existen desigualdades significativas por razón de género. Este es un grupo poblacional en su mayoría joven, con óptimas condiciones de salud y vocación de permanencia en el territorio, por lo que representa para la región un bono demográfico significativo, así como una potencial fuerza laboral y emprendedora que puede contribuir al desarrollo y crecimiento económico local.

Es evidente la evolución favorable que ha presentado la población migrante en materia de regularización de su estatus migratorio, condiciones habitacionales y acceso a salud, así como a ayudas gubernamentales y beneficios derivados de la cooperación internacional. No obstante, los desafíos al respecto son aún bastante amplios, dadas las condiciones de vulnerabilidad económica e irregularidad laboral en la que se encuentra la población. Así mismo, se identificó que los migrantes provenientes de Venezuela son altamente vulnerables a ser víctima del delito y la discriminación antes, durante y después de su proceso migratorio, así como las barreras de acceso a la ruta de atención, dado el desconocimiento que predomina frente a estas y las instituciones, servicios y derechos a los que pueden acceder.

Referencias

- Bonilla, M. E. y Tobón, M. (2019). Migrantes venezolanos en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Informe Mayo, 2019. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Recuperado de <https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/12353/2019%20Migracion%20Venezolana%20Presentacion.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Bonilla, M. E., Tobón, M., Botero, D., Sandoval, J. y Zambrano, E. (2020). Características de los migrantes provenientes de Venezuela en el AMB. Informe abril 2020. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Recuperado de <https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/12354/2020%20Migracion%20Venezolana%20Presentacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bonilla, M. E., Pardo, M., Pérez Guevara, N., Botero, D., Sandoval, J. y Zambrano, E. (2021). Migrantes provenientes de Venezuela en Bucaramanga. Informe Marzo, 2021. Bucaramanga, Colombia: Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Recuperado de https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/12466/2021_Informe_investigacion_Caracterizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Velino

Consumo y construcción de redes: migrantes venezolanos en la ciudad de Bogotá

Consumption and network construction: Venezuelan migrants in Bogotá city

César Augusto González Vélez 

Universidad Central, Colombia
cgonzalezv2@ucentral.edu.co

Fabio Andrés Medina Ostos 

Universidad Central Colombia
fmedinao@ucentral.edu.co

Resumen

Este artículo presenta algunos resultados de la investigación “La ruta del tequeño. Identificación e integración de las y los migrantes venezolanos en Bogotá a través de los espacios de consumo”. El estudio buscaba comprender la producción social de los espacios de consumo relacionados con las y los migrantes venezolanos en Bogotá. En este artículo, en particular, abordaremos la relación entre el consumo y la construcción de redes, aproximándonos a la manera como a través del envío de remesas de Colombia a Venezuela, así como por medio de los grupos de Facebook y del intercambio de productos alimenticios, los migrantes venezolanos fortalecen redes migratorias que les ayudan a enfrentar el proceso de integración a la vida urbana. En términos metodológicos, la investigación muestra la aplicación de la observación etnográfica, la encuesta y los grupos de discusión virtuales.

Palabras clave: migración, consumo, redes sociales, integración social.

Abstract

This article presents some results of the research “The Tequeño Path. Identification and integration of Venezuelan migrants in Bogotá through consumption spaces”. The study sought to understand the social production of consumption spaces related to Venezuelan migrants in Bogotá. In this article, in particular, the relationship between consumption and the construction of networks is presented, approaching the way in which through the sending of remittances from Colombia to Venezuela, as well as through Facebook groups and the exchange of food products, Venezuelan migrants strengthen migratory networks that help them face the process of integration into urban life. As for methodology, the research shows the application of netnographic observation, surveys, and virtual discussion groups.

Keywords: Migration, Consumption, Social Networks, Social Integration.

Artículo: Recibido el 12 de agosto de 2021 y aprobado el 23 de octubre de 2021

Cómo citar este artículo:

González Vélez, C. & Medina F. (2021). Consumo y construcción de redes: migrantes venezolanos en la ciudad de Bogotá. *Reflexión política* 23(48), pp. 11-24 doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4218>.

Introducción

Este artículo presenta algunos resultados de la investigación “La ruta del tequeño. Identificación e integración de las y los migrantes venezolanos en Bogotá a través de los espacios de consumo”, financiada por la octava convocatoria interna de investigación de la Universidad Central. Esta investigación se proyectó como una etnografía sobre la producción social de los espacios de consumo de las y los migrantes; no

obstante, dadas las dificultades que nos planteó la pandemia en el año 2020, optamos por hacer una adecuación metodológica que nos llevó hacia un enfoque de etnografía digital. Más adelante explicaremos con más detalle de qué manera desarrollamos esta transición.

En este apartado introductorio es necesario señalar que el énfasis que se hizo en el consumo representó un abordaje alternativo al interior de los estudios de la migración, que tradicionalmente han dado un peso mayor a la producción como una categoría y escenario central para comprender la integración de las y los migrantes al contexto de acogida. De acuerdo con Berganza y Solórzano (2019), la integración, más que un asunto cuantitativo es una cuestión cualitativa, que se expresa cuando en la cotidianidad de las y los migrantes se logra la experiencia de ser parte del mundo que se habita materialmente. En ello, la posibilidad de consumir ciertos productos, algunos con cierta carga identitaria, es un proceso que adquiere relevancia y que en algunas investigaciones se da por sentado como un efecto de la inserción al mercado laboral. Este artículo presenta un análisis sobre el lugar que las prácticas de consumo ocupan en el proceso de integración de las y los migrantes venezolanos a la ciudad de Bogotá, y en particular, en la construcción de redes entre migrantes.

La lógica de la exposición que seguiremos será la siguiente: en primera medida presentaremos un panorama teórico general sobre los debates que enmarcaron la realización del trabajo, luego presentaremos los aspectos metodológicos del estudio y su transformación dada la coyuntura de la pandemia. Una vez hayamos construido este marco, ofreceremos un breve contexto de la dimensión urbana de la migración venezolana en Bogotá, para luego presentar los hallazgos en torno a la relación entre consumo y construcción de redes sociales, mostrando cómo en el envío de remesas, en la venta de productos alimenticios y en los grupos de Facebook, se fortalecen las redes entre migrantes. Todo esto a partir de las posibilidades de interacción que permite la tecnología.

Coordenadas teóricas

El estudio propone un punto de encuentro entre los estudios sociales del consumo y los estudios sobre las migraciones. En lo concerniente a los estudios sociales del consumo es fácil reconocer que existen en su interior diferentes miradas y aproximaciones teóricas y metodológicas (Montenegro y García, 2021; González, 2021). Aquí nos situamos en una posición que considera que consumir va más allá de la compra, o dicho de otra forma, que se trata de un proceso social complejo que sucede en el marco de unas relaciones *políticas* que definen, entre otras cosas, la disponibilidad de los productos; de unas relaciones *sociales* que dan cuenta de la manera en que nos encontramos y desencontramos en (para y desde) el consumo; de unas relaciones *culturales*, entendidas como las relaciones que dan sentido, valor simbólico a lo que consumimos; y de unas relaciones *económicas*, que nos remiten a los intercambios y la producción y circulación de valor que tiene lugar en las prácticas de consumo. Estas distinciones por supuesto son simplemente de carácter analítico y solo buscan ilustrar al consumo como un fenómeno multidimensional.

Como señala Narotsky (2004), abordar el consumo implica superar la postura de un sector de la ciencia económica clásica que considera que consumir es un epifenómeno de la producción, o, dicho de otra forma, el final del ciclo económico. De la misma manera (también sobre esto llama la atención Narotzky), comprender el consumo nos debe permitir ir más allá de una posición *culturalista*, que vea en el consumo solo un intercambio de signos y no un proceso que está también determinado materialmente. En suma, abordar el consumo desde una perspectiva social implica reconocer la dialéctica entre consumir y producir, entre lo material y lo simbólico, y entre el valor de cambio, el valor de uso y el valor signo.

Esta densidad del consumo nos permite encontrar en sus prácticas una relación con diferentes procesos sociales. En el consumo se expresa la construcción social de lo deseable, se movilizan formas de identificación y procesos de subjetivación, así como se definen los estilos de vida y las condiciones mínimas que indican que las personas pueden participar (de maneras desiguales, por supuesto) de los



recursos disponibles en los diferentes contextos socioculturales que habitan.

Por ello, consideramos que abordar la migración desde la perspectiva social de los estudios del consumo nos permite trazar algunos cuestionamientos interesantes. ¿Qué lugar ocupa la posibilidad de consumir (que no es exactamente igual a la de trabajar) en la decisión de las y los migrantes de movilizarse del contexto emisor al contexto de acogida? ¿Cómo influyen las prácticas de consumo nostálgico en los procesos de subjetivación de las y los migrantes? ¿Cómo interviene la tecnología en la construcción de redes de migrantes en torno al intercambio de productos asociados a la identidad de origen? ¿Cómo se construyen nuevos mercados para las y los migrantes en los contextos de acogida? ¿Estas redes de intercambios de y para migrantes pueden desbordar las lógicas de lo nacional y construir relaciones económicas y culturales transnacionales? Estas son algunas preguntas que aparecieron en el desarrollo del proyecto y que fueron dando forma al diálogo entre los estudios sociales del consumo y los estudios sobre las migraciones.

Los procesos migratorios son fenómenos históricamente situados que se desarrollan con ciertos matices particulares. A lo largo de la historia humana, las migraciones han dado forma a las sociedades y han cambiado el rumbo de los pueblos. No es el objeto de este artículo hacer un estado del arte de los estudios de las migraciones, solo señalaremos algunos debates que son importantes para enmarcar el análisis que presentaremos más adelante sobre el caso en cuestión. En primera medida, aparece el tema de la integración que genera diferentes posturas. Para Berganza y Solórzano (2019): “diversos autores (Blanco, 2002; Gómez Crespo, Barbosa Rodríguez, López-Caniego y Martínez Aranda, 2005) señalan que, a pesar de no ser un tema nuevo, ha sido poco el trabajo conceptual sobre la integración de migrantes” (p. 84).

De otro lado, Torres Matus (2012) llama la atención sobre la poca claridad y consenso que existe en torno al concepto de integración y sugiere que en el caso de los migrantes “La definición de lo que es integración determina las políticas públicas, el tratamiento académico y la opinión pública” (Torres Matus, 2012, p. 220). La integración como política de gobierno adquiere matices diferentes en los distintos países. La integración como experiencia

involucra otros elementos en los que tiene lugar lo político y lo jurídico, pero también lo emocional, el disfrute y la seguridad ontológica de las y los migrantes, lo que pasa, entre otras cosas, por la posibilidad de consumir. Así, pensar la integración no es una tarea que termine cuando se corrobora la existencia formal de ciertos derechos para una población que busca integrarse. La integración es un proceso complejo que sucede a nivel macro como política y que se vive a nivel micro como experiencia, como estrategia personal.

Resulta muy interesante para nosotros lo que plantea Torres Matus (2012): “(...) el migrante no es ciudadano pleno, pero al ser consumidor de bienes, servicios e ideas, el consumo le permite una vía de inclusión identitaria de mercado o posmoderna” (p. 213). La integración vía Estado se materializa en la existencia y posibilidad de ejercicio de algunos derechos; mientras que la integración vía mercado implica ser tomado en cuenta como consumidor de bienes, servicios e ideas, así como tener la posibilidad material de participar en estos intercambios. La distinción entre estos dos planos es simplemente analítica, dado que los dos están íntimamente ligados.

Estamos de acuerdo con que: “la integración no puede darse de forma individual, es un proceso colectivo que no debe ignorar la identidad cultural de las comunidades de inmigrantes” (Berganza y Solórzano, 2019, p. 87). Esta integración colectiva no puede simplemente medirse con coberturas o *fiebres de regulación transitoria*; la integración es un proceso de larga duración y de tensiones sociales que se expresan también en la cultura.

Un cierto lastre estructural funcionalista podría reducir la integración social a la inclusión de las personas al subsistema económico. Por supuesto, el lugar que las y los migrantes ocupan en el sistema productivo perpetúa las inequidades y fortalece procesos de exclusión, xenofobia y degradación. Sin embargo, esto no implica que obtener un trabajo sea, en sí, estar incluido en la vida social, menos en un país como Colombia en donde la informalidad, según el DANE, asciende al 48,6%; el consumo y disfrute de los bienes y servicios de una sociedad puede ser también, desde la experiencia de la gente, un indicador de inclusión (Torres Matus, 2012).

Otra discusión importante dentro de los estudios de migración es la relacionada con la adaptación y la transmigración. Como señala

Carmen Caamaño (2010), es necesario considerar el lugar de la simultaneidad en los procesos de migración; esto no significa otra cosa que comprender cómo a través de las y los migrantes se mantienen relaciones entre los contextos de origen y los contextos de recepción, relaciones que dan cuenta de dinámicas transmigratorias. Las posibilidades tecnológicas para desarrollar nuestra interacción más allá de lo local hacen que se potencien las redes migrantes y sea posible que las y los agentes mantengan relaciones con las instituciones, los grupos de pares y en general con las redes sociales que perviven en su contexto de origen (Levitt y Gilk, 2004).

Esto no quiere decir que pensar en la integración sea una empresa baldía. Como ya se señaló, esta adaptación, en muchos casos, coexiste con el mantenimiento de relaciones transnacionales, en las que las y los migrantes mantienen vida significativa, de manera simultánea, entre el allá y el acá. Lo que está en el fondo es la necesidad de superar el nacionalismo metodológico (Levitt y Gilk, 2004) y considerar las relaciones sociales que establecen muchos migrantes más allá de las limitaciones espacio-temporales de la interacción cara a cara.

Recogemos las conclusiones a las que llega Portes (2005), un autor que ha abordado a profundidad las relaciones que los migrantes establecen más allá de las fronteras nacionales. El autor señala que: 1. El transnacionalismo representa una perspectiva novedosa, pero no un fenómeno nuevo; 2. El transnacionalismo es un fenómeno de la migración desde abajo, no es un asunto burocrático de misiones internacionales o de disposiciones institucionales; 3. No todos los migrantes son transmigrantes. Algunos habitan las relaciones transnacionales, pero otros pierden en buena medida la simultaneidad que supone la transmigración; 4. El transnacionalismo inmigrante tiene sus consecuencias macrosociales. Si bien es un fenómeno desde abajo, las prácticas que genera la transmigración tienen un impacto global a nivel económico y político; y 5. El grado y las formas de activismo transnacional varían según los contextos de salida y recepción. Personas que emigran de contextos rurales, sin un entrenamiento previo en las tecnologías de la comunicación, podrían tener menos activismo transnacional, mientras que migrantes de la ciudad que han tenido experiencia

en viajes y en mantenimiento de relaciones más allá del mantenimiento del mismo contexto espacio-temporal, podrían perpetuar de manera más eficaz relaciones transnacionales. Estas pistas de Porter matizan el fenómeno que queremos abordar y nos dan luces sobre cómo comprender a los migrantes venezolanos en Bogotá, pues lo que encontramos en la indagación empírica es que muchos venezolanos residentes en Colombia siguen teniendo relaciones significativas (a nivel económico, cultural, político, social) con su país de origen, lo que describe una dinámica transnacional en el sentido ya presentado. Uno de los aspectos en los que pueden evidenciarse estas relaciones transnacionales es el consumo.

Autores como Itzigsohn et al (1999), Portes (2005), Levitt y Gilk (2004), entre otros, han señalado hace ya un buen tiempo la pertinencia de implementar el enfoque transnacional en el abordaje de la migración, y además, han puesto de manifiesto que si bien este enfoque representa un avance en las ciencias sociales, el establecimiento de dinámicas de las y los migrantes más allá de las barreras de lo nacional no es algo nuevo. Aun así, las prácticas y redes transnacionales se difuminan en las representaciones que tenemos sobre la migración y las y los migrantes, a quienes seguimos considerando como cuerpos extraños que buscan dejar atrás sus contextos de origen e incluirse en los contextos de recepción.

Un concepto fundamental, dentro de los estudios sobre migración, es el concepto de redes migratorias (Pedone, 2005). Este nos sitúa en un abordaje plenamente sociológico de la migración, como un proceso que da forma a las relaciones sociales y potencia, de manera diferente, la existencia de capitales sociales. Como señala Zenteno (2000), las redes sociales, no necesariamente atadas a las relaciones de parentesco, se convierten en amortiguadores de la llegada de los y las migrantes, creando unas condiciones sociales que aminoran el efecto hostil de pasar de un contexto social a otro. Las redes median la entrada al mercado laboral, ponen en circulación conocimientos sobre las prácticas locales, caminos para conectar el aquí y el allá, y hacen posibles formas de consumo nostálgico, así como también pueden influir en la decisión de muchas personas que podrían salir de su contexto de origen de manera más tranquila si saben, o creen saber, que una red de apoyo los estará esperando en el nuevo contexto; todo esto reduce los costos



y mitiga los riesgos de la migración internacional (Massey y Parrado, 1997; Gómez, 2010).

Si bien los y las migrantes habitan redes sociales que tienen, en muchos casos, dinámicas transnacionales, también es cierto que participan de otros tipos de relaciones en el contexto de recepción y que su socialización puede imbricar la pertenencia a diferentes grupos (y redes), que no están constituidos exclusivamente por migrantes. Esto para no “esencializar” el proceso y no perder de vista la existencia de múltiples formas de relacionamiento y de integración social al interior de procesos migratorios.

Por último, es necesario dejar por lo menos enunciada la importancia de la interseccionalidad para pensar la relación entre migración y consumo, que hemos venido trabajando a lo largo del texto. La interseccionalidad ha puesto de manifiesto falsos universalismos y ha evidenciado cómo ciertas categorías como género, etnicidad y clase, entre otras, determinan la experiencia de la migración: “Los estudios sobre migraciones y trabajo tienen por delante la tarea de explicar en profundidad cómo la intersección de clasificaciones sociales produce y reproduce formas de explotación laboral que se traducen en desigualdades sociales” (Anthias, 2006, p. 707).

En lo que respecta al consumo, categorías como género, etnicidad y clase, también son fundamentales para conocer las diferentes maneras en las que se construye valor y significado, así como los procesos que reproducen desigualdades y violencias. En el trabajo empírico que se presentará más adelante fue una categoría residual, en cuanto no se hizo un análisis diferenciado de acuerdo con la clase social, el género, etc.; no obstante, esta falencia puede ser la base para futuros procesos de investigación y la señalamos para poder marcar algunos intereses que podrían generar una agenda de investigación en el futuro, considerando la relación entre consumo y migración desde la perspectiva de la interseccionalidad.

Contexto general de la migración venezolana en Colombia

La migración que nos ocupa no se da como un proceso espontáneo o aspiracional. De acuerdo con Blouin (2019), se trata de una migración forzada. La crisis humanitaria de Venezuela ha ocasionado un éxodo masivo (Gandini, Lozano

y Prieto, 2019). Así, la migración venezolana de las dos últimas décadas está antecedida por una fractura en el Estado venezolano; esto le da un carácter particular al proceso, ya que la decisión de migrar, la activación de las redes migratorias, las rutas y flujos por los que atraviesan los migrantes, están determinados por el volumen de gente que se desplaza, por la informalidad de algunas rutas y por las disposiciones especiales que se adoptan en los contextos de acogida.

Los datos recabados por Blouin (2019), que no son otros que los producidos por los gobiernos de la región, muestran que Colombia es el país que más migrantes venezolanos ha recibido (1.825.000 para 2020), seguido de Perú (1.043.000 para 2020) y de Ecuador (415.835 para 2021).

Colombia y Venezuela han sido países de alto tránsito de migrantes por su proximidad geográfica y su historia compartida. En los periodos de abundancia de Venezuela, millones de inmigrantes de diferentes partes del mundo llegaron a sus tierras; en ese marco, entre 1970 y 1985 se registraron alrededor de cinco millones de personas de origen colombiano en ese país. En la actualidad, según Migración Colombia, más de 1.825.000 venezolanos se han asentado en el territorio nacional. La pandemia del COVID-19 devino en que muchos venezolanos regresaran a sus contextos de origen, para luego, cuando se flexibilizaron las medidas, regresar una vez más a las ciudades colombianas.

La ciudad de Bogotá ha albergado 352.431 venezolanos, es decir, cerca de la quinta parte de las y los migrantes que residen en el país. Dado que es la capital, muchas personas ven en Bogotá un lugar para asentarse y estabilizarse económicamente. Según el DANE, en el 2020 en esta ciudad el desempleo estaba en el 18,2%, en comparación al país que en general tuvo una tasa de 15,9%. Ciudades capitales como Medellín tuvieron un 19% en dicho periodo y en Cúcuta, una ciudad de frontera entre los dos países, se llegó hasta un 24,6% de desempleo en el tercer trimestre de dicho año. Todo esto para indicar que Bogotá es, tanto a nivel estadístico como a nivel del imaginario colectivo colombiano, “una ciudad de oportunidades”.

En muchos procesos de migración, es notoria la manera en que se crean colonias, o guetos. Los barrios chinos en diferentes países del mundo serían un ejemplo evidente de tal fenómeno. En el caso de la migración venezolana a Bogotá, la



realizada por Gandini et al (2019), se señala cómo: (1) en Colombia, en relación con otros países como Chile y Perú, el permiso especial de permanencia es un documento gratuito. Así mismo, (2) mientras en Perú las y los migrantes solo tienen derecho al trabajo, en Colombia tienen derecho a la educación, la salud y el trabajo, de acuerdo con las disposiciones oficiales. Aquí es pertinente aclarar que el acceso a la educación tiene limitaciones en Colombia, en particular para la población irregular, así como la salud, que se restringe en buena medida a la atención por urgencias. En el caso del trabajo también hay restricciones consagradas en la Constitución. Técnicamente no hay un permiso de trabajo, pero con los papeles que acreditan a un migrante como regular (el Permiso Especial de Permanencia –PEP–) puede ejercer ciertas labores bajo formas de contratación legal; no obstante, no puede, por ejemplo, afiliarse a una Aseguradora de Riesgos Laborales.

Además, (3) Colombia permitió que algunas personas (un número limitado de migrantes) que entraron de manera irregular, pudieran normalizar su situación a través del RAMV (Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos). Aquí también cabe aclarar que esta fue una medida temporal y limitada que no aplicó para todas las personas en condición de irregularidad y que tuvo como fecha límite el 31 de enero de 2021.

(4) En lo que respecta a las solicitudes de refugiados, Colombia rechaza la mayoría al exigir pruebas de persecución directa y según cifras del UNHCR, la gran mayoría de las solicitudes de asilo están en trámite. (5) Colombia, Brasil, Perú y Chile muestran experiencias de adaptación de sus medidas a las modificaciones que han tenido los procesos migratorios; no obstante, “en estos países también existieron intentos por implementar medidas restrictivas, a modo de barreras o frenos al ingreso –como la exigencia de pasaporte–, que finalmente revocaron o no llegaron a implementar” (Gandini et al., 2019, p. 19).

Esta aparente cobertura podría ser la enunciación formal de unos derechos que no se materializan. Decir que en Colombia los migrantes tienen derecho al trabajo es una afirmación muy discutible; aunque la legislación así lo promulgue, la realidad de estas poblaciones frente a las opciones de trabajo no podría dar contenido a una

aseveración que solo funciona en términos de propaganda. Esto se puede soportar en el estudio de pobreza multidimensional del DANE, publicado el 2 de septiembre de 2021¹, en el cual se afirma que el 44.1% de los hogares donde al menos una persona reporta ser de Venezuela, están en condición de pobreza multidimensional. Esta proporción llegó a 41.5% en cabeceras y a 61.3% en centros poblados y rural disperso.

Consideraciones metodológicas: de la etnografía a la netnografía

El estudio fue pensado como una etnografía que se desarrollaría en los escenarios en los que las prácticas de consumo de las y los migrantes sucedían. No obstante, la pandemia del COVID-19 hizo necesario desarrollar un trabajo de campo no presencial. Así que optamos por la netnografía como opción metodológica que busca hacer interpretación cultural en el marco de los entornos digitales (Kozinets, 2006).

La netnografía es una apuesta metodológica valiosa que permite acceder a los fenómenos sociales a partir de lo que está objetivado en las redes y a través de formas de interacción digital, las cuales tienen vedadas ciertas posibilidades de encuentro, pero que son cómodas, portátiles y que permiten el manejo de un volumen importante de información. Como señala Hine (2011), la etnografía virtual nos permite acercarnos a internet desde una perspectiva local, identificando cómo herramientas digitales que son de uso global se modulan en las prácticas locales. No se trata de la tecnología en sí misma, sino del uso que los grupos hacen de ella; en esto la perspectiva etnográfica es muy valiosa, porque se centra en los significados y prácticas puntuales de grupos humanos con características específicas.

En el caso que nos ocupa, con el fin de conocer cómo sucedían los intercambios y la construcción de redes de migrantes, y cómo era ese consumo nostálgico de productos asociados a la identidad venezolana, rastreamos 15 grupos de Facebook, abiertos por migrantes residentes en Bogotá. Entre 5.000 y 100.000 perfiles siguen estos espacios, de acuerdo con las cifras de la plataforma. Es decir, el grupo (de los que revisamos) que menos seguidores tiene, cuenta con 5.000, y el más posicionado cuenta con cerca de 100.000

1. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/cp_pobreza_multidimensional_20.pdf

seguidores. No anunciaremos los nombres de estas páginas para no generar un señalamiento público (dado que estas páginas son de libre acceso).

Durante los meses de junio y julio de 2020 hicimos un seguimiento a las publicaciones que las y los migrantes “posteaban” en la plataforma y las analizamos en torno a unas categorías que construimos en la experiencia misma de la observación. Estas categorías fueron: 1. Consumo, identidad y nostalgia, 2. Consumos transmigrantes, 3. Redes e integración, 4. Espacios y territorios representados, 5. Alusiones políticas al proceso de migración, 6. Servicios de venezolanos para venezolanos, y 7. Xenofobia y conflictos binacionales. Así, recogimos 126 capturas de pantalla. En este artículo haremos énfasis en los aspectos centrales de lo que encontramos en las categorías 1, 2 y 3.

Un segundo proceso metodológico consistió en el desarrollo de un grupo de discusión virtual. A partir de la técnica de bola de nieve identificamos 10 migrantes con los que desarrollamos 2 sesiones virtuales de 2 horas cada una. En estas sesiones hablamos sobre las prácticas de consumo en específico. Este segundo encuentro nos permitió conocer la relación de las y los migrantes con la cotidianidad de Bogotá y nos permitió situar el lugar que tiene la nostalgia y la identidad en sus prácticas de consumo, así como la relación que estas tienen con la construcción de redes. Este es el tema central sobre el que versa este artículo.

El tercer y último proceso consistió en la realización de 60 encuestas virtuales a migrantes venezolanos residentes en Bogotá. Si bien este número no permite hablar en nombre de todas y todos los migrantes del hermano país que viven en la ciudad, sí nos permitió mapear ciertas tendencias y contrastar los datos obtenidos en la observación y en los grupos de discusión. Veamos ahora los hallazgos de la investigación en lo relacionado a la relación entre consumo y fortalecimiento de redes de migrantes.

Hallazgos

Remesas y redes de intercambio de dinero

Un escenario en el que se hacen evidentes las relaciones transmigrantes es el de las remesas y su impacto en las economías. En este proceso, que obedece al desarrollo de un servicio (consumo) financiero en el plano de lo informal e incluso de lo legal, se producen relaciones económicas que a

su vez suponen redes de intercambio cultural y de recursos.

Los transmigrantes, quienes crean diferentes estrategias y escenarios (cada vez más de carácter informal) envían dinero a su país de origen y con ello tienen cierto grado de injerencia en la economía del *acá* y del *allá*, de tal suerte que países como Venezuela pueden tener, a nivel macro social, como un renglón importante de su economía, el dinero que los emigrantes envían a sus familias. Todo esto solo es posible gracias a la existencia de unas redes transnacionales de intercambio que mantienen una circulación de capitales, información y experiencias más allá del margen de la nación.

Según Maldonado y Flores (2021) del CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos), antes de la pandemia, las remesas representaban el 10% del PIB de Venezuela. Allí se encontró que el 32.4% de los encuestados manifiesta que las remesas son su principal fuente de ingreso, así como el 50.4% manifestó que las remesas recibidas aportan en más de un hogar; es decir, que el dinero recibido se distribuye en varios hogares. Los países de los que más entra dinero al país bolivariano son Estados Unidos y España. A su vez, el estudio mostró que el 95% de los encuestados manifiesta usar el dinero en consumo de abastecimiento y salud.

Colombia es un país que tradicionalmente ha sido receptor de remesas. Según la revista *Dinero*, “Colombia en el año 2004 ocupó el décimo lugar en el mundo como país receptor de remesas y el segundo puesto dentro de los países latinoamericanos y el Caribe después de México”. Entre 2007 y 2008, Colombia ocupó el primer puesto en los países que envían remesas desde España con la cifra de 15.453 millones de euros.

Ahora, con la llegada de ciudadanos venezolanos, el país conoce la otra cara del fenómeno. La revista *Dinero*, en su edición del 18 de abril de 2019, mostró que el giro de remesas por vía oficial a Venezuela ha decrecido en Colombia. Según el informe de egreso de remesas del Banco de la República, desde Colombia se enviaron a Venezuela 120.000 dólares en 2020, y en el primer trimestre de 2021 el dato fue de 50.000 dólares. Este flujo de remesas por vía legal es solo una parte del fenómeno. En el caso de los migrantes venezolanos en Estados Unidos o en España, demuestran Maldonado y Flores (2021), la principal vía para enviar dinero son las transferencias Zelle

(Wells Fargo Online), que operan con fluidez en estos países, en particular en Estados Unidos. En cambio en Colombia, por la cercanía entre los dos países y por la informalidad que permea todos los aspectos de la vida económica, las remesas viajan por otros caminos menos institucionalizados. Por eso decrece el dinero que se envía por vía legal y se fortalece un sistema (red) de intercambio de dinero entre particulares.

Son los canales informales, las casas de cambio online y offline, las que hacen, a través de una red informal de circulación del dinero, que las y los migrantes puedan enviar dinero a sus familias. Este consumo de un servicio financiero, desarrollado en el marco de la informalidad, e incluso de la ilegalidad, teje relaciones transnacionales subterráneas, que nos plantean la necesidad de pensar la migración más allá de las lógicas de lo nacional, en cuanto las redes de intercambio de recursos trascienden las fronteras nacionales. Todo un entramado subrepticio de relaciones entre particulares hace que el dinero llegue de Colombia a Venezuela generando un fenómeno que desborda la regulación de los dos Estados.

En la observación netnográfica que hicimos en los quince espacios virtuales de Facebook encontramos con mucha fuerza la operación de las casas de cambio informales. Son emprendimientos que se ofrecen vía electrónica y que les permiten a las y los migrantes enviar dinero evitando los impuestos y optimizando la ganancia que les deja la devaluación del bolívar. Esta forma de intercambio es acorde a tendencias contemporáneas de consumo colaborativo, en cuanto un consumidor de un banco presta su filiación al mismo para la circulación de dinero. Técnicamente es un favor que se presta entre amigos, pero que se convierte en un emprendimiento informal que puede ser el sustento de muchas familias y que genera relaciones laborales y economías solidarias, pero también puede generar defraudaciones e ilícitos.

Reconocimos en la indagación diferentes maneras en las que se da este intercambio. Las más representativas son las dos siguientes: en la primera un usuario tiene una cuenta con Colombia y otra en Venezuela. El cliente le consigna acá y él hace el traslado, siguiendo la normatividad, pero generando menos gastos que los que tendría un ciudadano que envía la remesa por la vía legal. En la segunda, se envía el dinero a alguien que está en la frontera y esta persona cambia la divisa, cruza la frontera y entrega el dinero. Esta red de

distribución informal de efectivo hace posible unas relaciones entre las y los migrantes que están en Bogotá, por poner un ejemplo, y los familiares que están en los diferentes territorios de Venezuela. En algunos casos, el intercambio se hace aún más deslocalizado a través de internet, cuando se emplean empresas de cambio que están en una ciudad diferente a la que vive la persona que quiere enviar el dinero. Vimos el caso de una de ellas que está ubicada en Medellín y sirve de intermediario para que las y los migrantes residentes en Bogotá o en Lima envíen dinero a sus familias en el país bolivariano. Esta sería entonces una primera relación entre el consumo de un servicio financiero y la creación de redes informales de circulación de dinero y de producción del valor.

Consumos transmigrantes como un escenario con potencial para la construcción de redes

Existen otros consumos que dan cuenta de dinámicas transnacionales y de redes de relaciones de intercambio entre migrantes. Sistemas de pago como Paypal, entre otros sistemas de transferencias internacionales, hacen posible comerciar productos básicos más allá de las fronteras nacionales. En la observación en los espacios virtuales en los que trabajamos encontramos la venta de productos básicos de alimentación y de servicios como serenatas de mariachis y shows sexuales, los cuales se ofrecían desde Venezuela, para venezolanos en el exterior. La siguiente imagen (Figura 2), recabada en el proceso de observación netnográfica, nos permite ejemplificar este fenómeno:

Figura 2. *Oferta de servicios musicales a nivel transnacional*

Amigo venezolano en el exilio🌐🌍, un saludo cordial y cariñoso desde Mérida Venezuela 🇻🇪. Puedes darle un regalo musical a tus seres queridos👨👩👧👦 con una serenata acompañada del mejor Mariachi, show bailable (hora loca) y el mas completo y grande "Mariachi Garibaldi de Mérida "DE MI TIERRA" a sus gratas ordenes!! Amenizamos: cumpleaños, grados, 15 años, agasajos, grados, bienvenidas, paradas, actos fúnebres y cualquier evento social. Puedes seguirmos en twitter e instagram "mgaribaldi 2017" y facebook "https://www.facebook.com/groups/1753765668273096/" TLF o WHATSAPP:+584147472973/+584147448222/+584163767719/+584124707696!!!



Fuente: archivo netnográfico del equipo de investigación.

En los espacios de Facebook que observamos encontramos el caso de empresas que ofrecían la venta de productos de primer nivel, para ser consumidos en Venezuela, que eran pagados desde cualquier parte del mundo. El mensaje comercial iba dirigido “a venezolanos en el exterior”. Se ofrecían paquetes de comida y productos básicos de aseo, para compradores en todo el mundo que quisieran enviar estos productos como ayuda a su familia en Venezuela. Al ser posible que un comprador en un territorio cualquiera pueda adquirir productos que no va a usar directamente, pero que sí va a enviar a un tercero en algún contexto específico de Venezuela, se abren diferentes relaciones comerciales, políticas, culturales y quizás con el tiempo jurídicas y por qué no, políticas.

Es aún muy pronto para afirmarlo y la futurología suele ser problemática en las ciencias sociales, por ello lo dejaremos apenas enunciado como una hipótesis a corroborar en futuras investigaciones: los intercambios informales, virtuales y deslocalizados, pueden potenciar relaciones transmigratorias (más allá del simple intercambio de dinero por productos) y plantear posibilidades de intercambio que hagan más porosa la acción de las fronteras nacionales. Consumir es más que un acto mecánico por el cual las personas satisfacen sus necesidades por medio de la adquisición de servicios y productos. En el consumo se producen relaciones, se reelaboran significados y se expresan los capitales. De esta manera, el desarrollo de consumos transmigrantes, o de la posibilidad que tienen y tendrán los migrantes de consumir de manera simultánea en el contexto de origen y en el contexto de recepción, hará que ese enunciado de “amigo venezolano en el exterior”, genere una nueva categoría de consumidores y plantee otros juegos materiales y simbólicos que llevarán a pensar en consumidores deslocalizados con exigencias deslocalizadas y expresiones deslocalizadas.

La construcción de redes sociales digitales y su lugar en el fenómeno migratorio

En la encuesta que realizamos a 60 migrantes encontramos que el 34% manifestó tener familia venezolana en Bogotá antes de haber decidido migrar a esta ciudad. Así mismo, el 36% dijo tener amigos venezolanos residiendo en esta ciudad.

De igual manera, el 70% ya contaba con una red de apoyo de personas venezolanas cuando llegó a instalarse en la capital de Colombia. Nuestro interés consistía en enfocarnos de manera especial en las redes transnacionales de migrantes y en el lugar que en ellas ocupaba el consumo como proceso social central en la integración de los y las migrantes a los contextos de recepción. Como señala Zenteno (2000), estas redes son órganos reguladores del acceso a la información y a las oportunidades de empleo (Massey y Parrado, 1997; Portes, 1995), y constituyen una palanca para que la migración suceda cada vez menos en virtud de causas estrictamente económicas (Massey y Parrado, 1997).

Es importante resaltar que estas redes pueden operar de manera personal o virtual. Los espacios virtuales se han convertido en herramientas para afianzar relaciones entre migrantes, para hacer circular información, contactos e intercambios de manera efectiva y rápida. En nuestra investigación indagamos sobre el lugar de las redes sociales en el proceso de integración a la vida de la ciudad. En la encuesta encontramos que el 46% dice usar frecuentemente Facebook para enterarse de los temas que tienen relevancia para los y las migrantes, mientras el 30% lo hace a través de Instagram, 24% lo hace en periódicos locales. Ninguno dijo usar Twitter, LinkedIn ni YouTube. Además, mostraron una actitud mayoritariamente positiva cuando en una pregunta abierta les indagamos por las ventajas y desventajas de unirse a los grupos de Facebook de migrantes.

Las bondades de estos espacios, según lo que encontramos en esta indagación, son percibidas por los y las migrantes de acuerdo a la posibilidad de tener información sobre la diáspora venezolana en Bogotá; la posibilidad de acceder a productos de origen (mayoritariamente de comida) que son ofrecidos virtualmente, la posibilidad de conocer gente y de enterarse de ofertas de empleo para venezolanos. Por desventajas, en menor medida, señalaron: la exposición de la identidad, la saturación de conversaciones inútiles y la existencia de personas colombianas que usaban estos espacios para ejercer la violencia xenófoba.

El trabajo en los grupos de discusión nos permitió matizar y complementar estos hallazgos. Allí los participantes nos señalaron



la importancia de estos espacios virtuales en el momento de la llegada a la ciudad. No obstante, algunos dijeron que conforme iban construyendo redes en el mundo *offline*, la participación en estos escenarios disminuyó. Algunos señalaban que con el tiempo habían encontrado que más que un espíritu altruista, lo que motivaba muchas de las interacciones que tenían lugar en estos escenarios virtuales era el interés particular de algunas personas que en ciertas ocasiones sacaban provecho comercial al tener tantos seguidores. Al respecto, un participante del grupo de discusión señaló:

Creo que fui uno de los principales, de las primeras personas que participó en ese grupo de Facebook. Te estoy hablando del año 2014, más o menos; cuando decidí ingresar a ese grupo no habían más de 500 personas en él; y en ese momento, cuando estaba tomando la decisión de viajar hacia Colombia, realmente sí me funcionó mucho porque tenía muchas dudas acerca de cómo se manejaba la ciudad, cómo se manejaba el país. Entonces digamos que sí tuve una experiencia en aquel momento buena de información de las personas que ya estaban ubicadas acá en Colombia y en Bogotá, particularmente para guiarme un poco de cómo está distribuida la ciudad: norte, sur, oriente, occidente. Todo ese tipo de información la obtuve a través de esa cuenta que particularmente que se llama venezolanos en Bogotá, te estoy hablando del año 2014. (Participante del grupo de discusión)

Otra de las participantes nos mostró cómo fue creciendo su desconfianza en estos grupos y cómo fue creando nuevas relaciones con personas residentes en Bogotá, tanto migrantes como no migrantes. En su explicación se entrevé la importancia del consumo en la construcción de redes sociales, tema que abordaremos más adelante.

“...mira, te soy sincera, grupos, en Instagram, yo he encontrado 12, 14, cuentas con diferentes variantes, con guion al piso, con plural, singular, números y pare de contar. En Facebook, hay otros 8 o 9 grupos que yo conozco, pero te soy sincera, no confío en esos grupos. Yo he preferido comprar a venezolanos, mujeres, hombres, lo que sea, pero que yo primero conozco. Por ejemplo la que me vende la masa de pastelitos la conocí a través de un grupo de mamás emigrantes y a ella le compré la masa de pastelitos” (...) los tequeños yo estoy

ahora ya me mude, ahora estamos pa' Suba, pero los tequeños y los compro al muchacho que vive en las Américas y desde las Américas me las traen la Suba con malta polar; y prefiero pagar el viaje, el envío, lo que sea, con tal de comprarle, pero yo no confío en redes sociales porque ya nos pasaron unos chascos como dicen aquí de suplantaciones y robos y de ahí yo no compro nada si no es que no lo conocí primero. (Participante del grupo de discusión)

En nuestra propia experiencia como observadores de estos espacios virtuales encontramos una gran carga de contenido y una riqueza de prácticas sociales y de consumo. Como ya se dijo, estos grupos tienen una gran acogida y un número importante de seguidores. Así mismo, tienen un volumen significativo de publicaciones, en las que hay un protagonismo fuerte de la oferta de productos de diversa índole (comida, electrodomésticos de segunda mano, bicicletas, ropa, etc.), la información sobre posibilidades de empleo (mayoritariamente informal) y la información sobre procedimientos administrativos y políticos que involucran a los y las migrantes tanto en el contexto de origen como en el contexto receptor. Todo esto desde un discurso con connotaciones de identidad nacional y nostalgia.

Consumo y redes sociales en el contexto de la transmigración

Convenimos con Torres Matus (2012) en que el consumo puede ser una motivación que genere el proceso migratorio. En el caso que nos interesa, la migración de ciudadanos venezolanos a Colombia, y en particular a Bogotá, en muchos casos, fue motivada por la imposibilidad de abastecimiento que las personas tienen hoy en Venezuela gracias a la crisis humanitaria que se vive en dicho país. Si bien se mantienen muchas plazas de trabajo, los salarios, en relación con la inflación, no permiten que muchos ciudadanos puedan tener un consumo de abastecimiento mínimo. Por supuesto, el consumo no es la única demanda que motiva la migración, pero tampoco es simplemente un efecto, menos en el marco global de una sociedad de consumo.

Esto supone que al poder consumir, las y los migrantes se incluyen, de cierta manera, por vía del mercado. Ahora bien, esta integración también puede darse a través del Estado cuando

este reconoce a las y los migrantes y se les permite ejercer ciertos derechos civiles. Esta doble inclusión, vía Estado y vía mercado, nos muestra temporalidades distintas. Es probable que en muchos contextos las personas puedan conseguir un trabajo y consumir, más rápido de lo que pueden obtener la ciudadanía y hacer ejercicio pleno de los diferentes derechos. O, por el contrario, es posible una situación como la que se ha visto en Colombia, con la llegada de los ciudadanos venezolanos que obtienen ciertos derechos gracias a una legislación incluyente, pero que en términos materiales están excluidos de la dinámica económica de la sociedad. Esta perspectiva se retoma de Torres Matus, quien señala:

Nuestra atención se ubica en la intersección entre los derechos económicos y sociales, por un lado y los derechos políticos por otro; éstos últimos son vistos como la culminación de un proceso total de integración de un migrante a la sociedad receptora, ya que es un ciudadano con plenos derechos y deberes. Los migrantes, en su proceso de integración a un país lo hacen principalmente a través del sistema económico y su estructura, como asalariado en el mejor de los escenarios, donde la inserción laboral es fundamental para su largo proceso de negociaciones sociales y culturales, de valores y de visiones en la sociedad receptora. A medida que ingresa al sistema económico y al sistema laboral del país receptor, puede ejercer sus derechos a través del acceso a ciertos servicios y productos, también a ciertos mundos, aspiraciones, ideas, intereses que son compartidos por un amplio grupo de personas. (Torres Matus, 2012, p. 214)

Otra perspectiva desde la que se analiza el lugar del consumo en los procesos migratorios tiene que ver con las ganancias que las y los migrantes generan para el contexto de recepción en cuanto consumidores (Gómez, 2010; Caamaño, 2010). La llegada de una nueva colonia de migrantes genera nuevos consumos que diversifican la oferta, mueven la economía y terminan generando ganancias. En el caso de Bogotá, esta afirmación debe revisarse con datos empíricos, pues dadas las precarias condiciones de un buen número de migrantes, es posible que estos nuevos consumos aún no se puedan considerar verdaderos motores de la economía local. No obstante, a futuro es posible que exista una industria de productos y servicios

para migrantes venezolanos, lo que, siguiendo la argumentación que hemos desarrollado a lo largo del artículo, generaría una inclusión vía mercado y expresaría cierta integración colectiva de los migrantes a la vida económica y cultural de la ciudad.

Reflexiones finales

En este apartado final haremos una síntesis de las ideas principales abordadas a lo largo del artículo. En primer lugar, consideramos importante resituar el consumo en los estudios sobre los procesos migratorios, dado que no es un simple efecto de la producción, o mejor, de la inclusión de las y los migrantes al sistema productivo en el contexto receptor, sino que puede considerarse como un proceso social que opera como un potenciador de redes, un escenario para movilizar símbolos, y una motivación para quienes deciden dejar su territorio de origen, así como un escenario para construir y mantener relaciones transnacionales entre las y los migrantes. De esta forma, consideramos que nuevas investigaciones pueden hacer más énfasis en el lugar que tienen las dinámicas de consumo en la manera en que se configuran los escenarios en los que se mueven los transmigrantes.

En segundo lugar, queremos señalar que la migración de población venezolana a Colombia, y en particular a Bogotá, es parte de una dinámica particular entre los dos países, los cuales en diferentes momentos de su historia han observado flujos migratorios de ida y vuelta. Gracias a este fenómeno y a unas prácticas culturales compartidas (musicales, alimenticias, etc.), este proceso observa algunas características especiales. Es decir, es distinto pensar la llegada de la migración boliviana a Buenos Aires (o de los mexicanos a Estados Unidos) a la llegada de los venezolanos al territorio nacional, dado que en los primeros casos las diferencias étnicas y lingüísticas hacen que los procesos de integración sean más “evidentes”. Un indicador de esto que estamos planteando está en las cifras sobre el asentamiento de la población migrante en el territorio de la ciudad de Bogotá. Como mostramos en el mapa elaborado por el equipo con base en los datos oficiales del DANE, la población venezolana se ubica a lo largo y ancho de la ciudad, conviviendo con las comunidades receptoras sin agruparse en concentraciones específicas de migrantes.

Por supuesto, todos los procesos



migratorios tienen matices particulares. En este caso es necesario considerar que Colombia no tiene experiencia como país receptor de migrantes y que la existencia de ciertos referentes compartidos hace posible que se construyan redes binacionales, tanto de trabajo como de ocio, convivencia, etc. Esto no anula la xenofobia, la discriminación ni la defensa de una identidad venezolana, pero sí muestra otros matices entre las y los migrantes y la población receptora.

En tercer lugar, queremos hacer énfasis en lo planteado por Torres Matus (2012), quien propone que en las poblaciones migrantes es posible ver un proceso de integración vía Estado y otro paralelo vía mercado. El primero nos remite a los procesos jurídicos que los Estados tienen para reconocer a las y los migrantes; este reconocimiento tiene un impacto fundamental, pero no es igual ni sucede al mismo tiempo del proceso de integración que se da en la esfera de la producción y el consumo. Allí se evidencian algunas tensiones. Es posible que alguien tenga el reconocimiento del Estado, pero no pueda producir ni participar de las dinámicas de consumo. También es posible que alguien no esté reconocido, pero pueda disfrutar, aunque sea en parte, de la oferta del contexto que lo recibe. En Colombia, para las y los migrantes venezolanos, vemos que la existencia de medidas formales que permiten atender personas que entraron incluso de manera irregular, y ofrecerles un paquete reducido de derechos; no obstante, estos gestos gubernamentales no hablan de un proceso de integración. Por vía del mercado, tampoco se integra a las y los migrantes, lo que se evidencia en un mercado casi clandestino de productos que ellos circulan y que se convierten en espacios para construir redes sociales y redes migrantes.

De la misma manera que en el contexto de la producción se crean vínculos y se intercambian capitales, también se puede afirmar que en el consumo se crean vínculos y movilizan redes, lo que en el contexto contemporáneo sucede tanto a nivel online como a nivel *offline*. Las posibilidades tecnológicas, y en particular las redes sociales, han transformado las dinámicas transmigratorias. Los grupos de Facebook que analizamos son una muestra de ello. En la llegada de la población venezolana a Bogotá, para mucha gente, las redes sociales fueron una guía y una posibilidad de hacer relaciones con otras personas, con la ciudad y con

organizaciones “imaginadas”, como son los grupos virtuales. Esto no siempre se mantiene en el tiempo, ni sucede siempre de manera satisfactoria, pero estas formas de comunicación y relacionamiento social tienen una injerencia en los matices particulares que tiene la migración hoy, razón por la que deben seguir en el foco de los estudios de procesos migratorios.

Por último, señalamos que la nostalgia adquiere una función estratégica en el consumo desarrollado por las y los migrantes venezolanos en Bogotá. Además, reiteramos la importancia que en esto tiene la comida, como movilizadora de identidad, como posibilidad de diferenciación y como escenario para mantener ciertas prácticas que se desarrollaban en el contexto de origen. El consumo nostálgico es un disparador de emprendimientos y un punto de partida para la construcción de redes sociales. En la Bogotá de las y los migrantes venezolanos esto es un proceso que apenas empieza y que a futuro puede significar una transformación cultural y económica para la ciudad, lo cual, gracias a las dinámicas transnacionales, puede tener un impacto simultáneo en las dos naciones.

Referencias

- Anthias, F. (2006). Género, etnicidad, clase y migración: interseccionalidad y pertenencia translocalizacional. En Rodríguez, P. (Ed.), *Feminismos periféricos* (pp. 49-68). Granada: Editorial Alhulia.
- Berganza Setién, I., y Solórzano Salleres, X. (2019). *Límites y retos del Estado Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas - Lutheran World Relief, Asociación Encuentros - Servicio Jesuita para la Solidaridad.
- Blouin, C (Coord.). (2019). *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima: Themis.
- Caamaño, C. (2010). *Entre arriba y abajo. La experiencia transnacional de la migración costarricense hacia Estados Unidos*. San José de Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Gandini, L., Lozano, F., y Prieto, V. (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y seguridad jurídica en ciudades latinoamericanas*. Ciudad de México: UNAM.
- Gómez, J. (2010). La Migración Internacional: Teorías y Enfoques, Una Mirada Actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99.
- González, C. (2021). Estudios sociales del consumo, algu-

- nas propuestas para su reflexión y aplicación metodológica. En *Consumo, territorios y sujetos, miradas locales*. Bogotá: Editorial Universidad Central.
- Hine, C. (2011). *Etnografía virtual*. Barcelona: Editorial UOC.
- Itzigsohn, J., Cabral, C. D., Medina, E. H., & Vazquez, O. (1999). Mapping Dominican transnationalism: narrow and broad transnational practices. *Ethnic and Racial studies*, 22(2), 316-339
- Kozinets, R. V. (2006). *Netnography. Handbook of qualitative research methods in marketing*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing (pp. 129-142).
- Levitt, P., y Gilk, N. (2004). Perspectivas Internacionales Sobre Migración: Conceptuar la Simultaneidad y Desarrollo. *Migración y Desarrollo*, 3, 60-91. <https://doi.org/10.35533/myd.0203.pl.ngs>
- Narotzky, S. (2004). Antropología económica. *Nuevas tendencias*, 127-174.
- Maldonado, R. y Flores, A. K. (2021). *Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de Venezuela*. Ciudad de México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Massey, D. y Parrado, E. (1997). Migración y pequeña empresa. *Revista Ciudades*, (35), 34-40.
- Montenegro M. y García D. (2021). Estudios del consumo un estado de la cuestión en Latinoamérica. En *Consumo, territorios y sujetos, miradas locales*. Bogotá: Editorial Universidad Central.
- Pedone, C. (2005). Tú, siempre jalas a los tuyos. Cadenas y redes migratorias. En *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO Sede Ecuador (pp. 105-143).
- Portes, A. (2005). Convergencias Teóricas y Evidencias Empíricas En El Estudio Del Transnacionalismo de Los Inmigrantes. *Migración y Desarrollo*, Volumen 3, 4, 2-19. <https://doi.org/10.35533/myd.0304.ap>
- Torres Matus, L. (2012). Los Migrantes Fronterizos como Consumidores de bienes, Servicios e Ideas y sus Implicancias para Chile. Reflexiones Preliminares. *Imagonautas*, 1(2), 210-226.
- Zenteno, R. (2000). *Redes Migratorias: ¿Acceso y Oportunidades Para Los Migrantes?* En *Migración México-Estados Unidos Opciones de política*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población.



De la serie Man Enough

La violación sexual es política: las migrantes venezolanas en las fronteras colombo-venezolanas¹

Rape is politics: Venezuelan migrants on the Colombian-Venezuelan borders

Liliana Mancilla Bautista 

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN, Colombia

liliana_mancilla@cun.edu.co

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo aproximarse a analizar la violación sexual que han experimentado las mujeres migrantes venezolanas en las zonas de frontera entre Colombia y Venezuela durante la más reciente etapa de éxodo venezolano. Para esto, se partirá de la reflexión sobre los aportes teóricos de Rita Laura Segato acerca de las nuevas expresiones de la violencia contra la mujer y cómo el consumo del cuerpo femenino y el odio hacia el cuerpo de la mujer extranjera hacen parte de la construcción de un sistema de poder patriarcal paraestatal, donde la violación tiene que ver más con una expresión del poder político —por medio de un cuerpo-territorio— que con el deseo sexual, a pesar de sexualizar el cuerpo a través de su profanación. Esta indagación se hará a partir del diálogo de los aportes de Segato y otras autoras que circundan el tema de las relaciones de dominación y apropiación de la mujer, y se tomarán de fuentes secundarias diversos relatos de las migrantes para comprender este fenómeno. Por último, se señalarán los límites teóricos de la propuesta de Segato relacionados con la producción de un sujeto mujer-víctima-sacrificial sin capacidad de agencia, ni de reapropiación de su cuerpo como campo político para vindicar la reparación y desafiar al mandato masculino.

Palabras clave: estatus migratorio irregular, frontera colombo-venezolana, mandato masculino paraestatal, mujeres venezolanas migrantes, poder político, violación sexual.

Abstract

The general objective of this article is to investigate the rape that Venezuelan migrant women have experienced in the border areas between Colombia and Venezuela in the most recent stage of the Venezuelan exodus, this exploration will be developed from reflecting on the theoretical contributions of Rita Laura Segato about the new expressions of violence against women and how the consumption of the female body, hatred towards the foreign woman's body are part of the construction of a parastatal patriarchal power system, where rape has to do more with an expression of political power, through a body-territory, than with sexual desire, despite the fact that the body is sexualized through its desecration. This inquiry will be made from the dialogue of the contributions of Segato and other authors that surround the subject of relations of domination and appropriation of women, and some stories of migrants will be taken from secondary sources to understand this phenomenon. Finally, the theoretical limits of Segato's proposal related to the production of a woman-victim subject without agency capacity, nor of reappropriation of her body as a political field to vindicate reparation and challenge the masculine mandate, will be pointed out.

Keywords: Colombian-Venezuelan border, irregular immigration status, Venezuelan migrant women, parastatal male-mandate, political power, rape.

Artículo: Recibido el 10 de septiembre de 2021 y aprobado el 1 de noviembre de 2021

Cómo citar este artículo:

Mancilla Bautista, L. (2021). La violación sexual es política: las migrantes venezolanas en las fronteras colombo-venezolanas. *Reflexión política* 23(48), pp. 26-38. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4237>

1. Este artículo es producto del desarrollo del proyecto de investigación "La movilidad humana de Venezuela hacia Colombia: las zonas de frontera y Bogotá como espacios para la integración económica y política de la población migrante en el periodo de 2017-2020", aprobado bajo el código institucional INV-NEG-BOG-G404-PROY2021-09 en febrero de 2021.

Introducción

La frontera entre Colombia y Venezuela tiene una extensión de aproximadamente 2.200 kilómetros; sin embargo, los pasos clandestinos para los migrantes irregulares que cruzan desde el vecino país hacia Colombia por el departamento de Norte de Santander se han convertido en el territorio para la violencia sexual sobre las migrantes que atraviesan estas rutas. A causa de la presencia paraestatal de grupos armados al margen de la ley que controlan las zonas fronterizas, las violaciones sexuales sobre estas mujeres se han convertido en uno de los fenómenos más recurrentes, pero invisibilizados, en la más reciente etapa de éxodo venezolano. En ese sentido, el presente artículo expone dos aproximaciones teóricas acerca de las violaciones sexuales ejercidas sobre las migrantes en las zonas de frontera binacional; por un lado, se indaga por el carácter sexual de estas violaciones, y en un segundo momento se presenta una reflexión a la luz de los aportes teóricos de Rita Laura Segato para dar cuenta del carácter político de la violación sexual sobre las migrantes.

El contexto que enmarca este fenómeno está relacionado con la más reciente etapa de migración venezolana (2015 – 2018) cuyo destino especialmente han sido países de la región suramericana. Este flujo migratorio está caracterizado por las condiciones sociales que han producido el éxodo desde Venezuela; entre algunos aspectos se encuentran: el detrimento en las necesidades básicas de vida de los habitantes de Venezuela; la escasez de alimentos, medicamentos e insumos; el desempleo; el aumento hiperbólico de la inflación y la tasa de pobreza; y el descenso del PIB. La convergencia de estas condiciones ha generado una profunda crisis en la población de menores condiciones socioeconómicas y ha empujado a una porción considerable de sus ciudadanos al despojo de su hábitat (aproximadamente el 8% del total de la población). Esta crisis humanitaria, declarada en 2019 por la Human Rights Watch como una “emergencia humanitaria compleja” (párr.7), ha marcado profundamente la calidad de vida de las comunidades residentes en Venezuela, pero también se ha convertido en la causa primordial del éxodo, cuyo principal destino ha sido Colombia.

A corte de octubre 31 de 2020, aproximadamente el 55% del flujo migratorio de Venezuela hacia Colombia ha sido irregular (Migración Colombia, 2020), con tal suerte que el ingreso al territorio colombiano se ha realizado por un paso fronterizo fuera de los controles migratorios estatales y de la vigilancia fronteriza; durante su tránsito o radicación en Colombia la situación jurídica es de un estatus migratorio irregular, es decir, no ha sido autorizado su movimiento migrante por las autoridades colombianas. Esta condición de irregularidad o el carácter ilícito es procedente del control estatal (Álvarez, 2021).

En este sentido, los tránsitos migratorios de carácter irregular o clandestino constituyen gran parte del contexto que genera desprotección a esta población, pues durante su trayecto migratorio y la radicación de esta comunidad en Colombia, experimenta vulnerabilidad y marginación, ya que los migrantes venezolanos están sometidos a diversas expresiones de violencia durante su ruta. Particularmente en este proceso de migración se ha puesto en evidencia que dentro del grupo de migrantes algunos de sus miembros, debido a su estatus migratorio, género, clase social, estatus y rol social, y etnia, han padecido violencias particulares.

Siguiendo esta línea, es importante mencionar que el 49% de los flujos migratorios –en los últimos cinco años– está representado por mujeres (Migración Colombia, 2020). Ellas, en su proceso de movilidad humana en las zonas de frontera colombo-venezolana, han sufrido casos de violencia sexual y violencia sexualizada (Centro de Justicia y Paz, 2019; Fundación PARES, 2021). Este artículo indaga sobre la violación sexual ejercida sobre las migrantes. Desde este contexto, el cuerpo de la mujer ha sido cosificado y su corporalidad ha representado el lugar donde se expresan los actos de violencia y rapiña. La misma consumición del cuerpo expresan la más exacta cosificación de la vida (Segato R. , 2018).

De esta forma, una gran cantidad de sucesos han sido observados y difundidos tanto por algunos medios de comunicación, como por ONG´s que se han encargado de visibilizar las violaciones sexuales a las migrantes en la frontera binacional en el municipio de Cúcuta (Colombia) desde el año 2015 (Universo

Centro, 2020; Fundación Paz y Reconciliación, 2021). Segato (2018) denomina a las desapariciones, la tortura, violencia física, violencia sexual y al homicidio contra las mujeres en Ciudad Juárez como “epifenómenos”, pues esta violencia ejercida de manera pública sobre las mujeres en zona de frontera (entre México y Estados Unidos) es efecto de las decisiones del poder (Segato R., 2018, pág. 68). En consecuencia, se retoman los aportes de Segato (2018) para indagar sobre las violaciones sexuales cometidas sobre las migrantes venezolanas en los territorios limítrofes entre Colombia y Venezuela, en el sentido en que Segato en obras como *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres* (2013) ha problematizado sobre el nuevo rol de la mujer —no como sujeto sino como objeto de guerra— en la cual su cuerpo es el instrumento para escribir el mensaje político de control sobre la vida y el territorio; esta consigna es trazada de manera violenta. También en trabajos como *El sexo y la norma: frente estatal, patriarcado, desposesión, colonialidad* (2014) la autora señala la desposesión del cuerpo propio de la mujer² y la apropiación de este a manos de la estructura patriarcal como un proceso histórico colonial. Así mismo, de manera más precisa en obras como *La guerra contra las mujeres* (2016) y *Contrapedagogías de la crueldad* (2018) aborda el fenómeno de la violencia contra la mujer en la frontera entre México y Estados Unidos.

Así, a pesar de ser unidades de estudio distintas espacial y temporalmente las categorías conceptuales y teóricas sobre la presencia y el control paraestatal en los territorios fronterizos, la forma en la que el mandato masculino mafioso del Segundo Estado³ pacta ejercer control sobre la vida de las poblaciones y le asigna al cuerpo de la mujer un nuevo rol para que a través de la profanación sexual se exprese un mensaje político, estos ejercicios de poder opresivo están presentes tanto en las fronteras mexicanas como en las colombo-venezolanas. La unidad de análisis de los crímenes públicos de género (Segato R. L., 2013; 2014; 2018), se convierte en una herramienta teórica y conceptual potente para indagar varios casos de

violencia sexual contra las mujeres migrantes que ingresan por los pasos irregulares hacia Colombia, las denominadas “trochas”, entendidos como los pasos irregulares o ilegales en las fronteras colombo-venezolanas, los cuales han sido construidos de forma alternativa para el tránsito ilícito migrante por fuera de la autoridad y vigilancia migratoria estatal; estas trochas son custodiadas por las estructuras del Segundo Estado.

Estos episodios de violación sexual en la frontera colombo-venezolana han sido atribuidos a diversos actores presentes en esos territorios; por una parte, los traficantes de personas y la presencia y control de las “trochas” por parte de grupos ilegales transnacionales que controlan las áreas binacionales de “... Cúcuta, Villa del Rosario, Puerto Santander, Zulia, Táchira y Apure, los Rastrojos... los Evander trabajan de la mano con los Rastrojos” (Fundación Paz y Reconciliación, 2019, pág. 23), además de la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército de Liberación Popular (EPL), “Los Pelusos”, han perpetrado hechos de violencia sexual contra las mujeres migrantes (Fundación Paz y Reconciliación, 2020, pág. 96). También se han reportado casos de desapariciones forzadas de mujeres migrantes (Universo Centro, 2020).

Es importante mencionar que el cierre de la frontera en 2015 durante diez meses (Observatorio de Venezuela Universidad del Rosario, 2019) generó la apertura de pasos fronterizos ilegales que han sido controlados de manera estricta por hombres armados que son los encargados de recaudar el “peaje” o tributo económico para atravesar la frontera (Fundación Progresar, 2017; Fundación Paz y Reconciliación, 2021, pág. 8). En algunos casos, cuando los hombres migrantes no poseen la cuantía económica para cruzar son golpeados y devueltos, o reclutados para actividades económicas ilegales; para el caso de las mujeres, en algunas ocasiones su cuerpo se constituye como una “moneda de cambio” para que los traficantes abusen sexualmente y “recauden” el paso del grupo, en otras ocasiones son violadas de manera masiva (Banco Mundial, 2018, pág. 21; Pineda &

2. Segato (2013; 2016) señala que la violencia contra las mujeres en los espacios públicos de las fronteras tiene un componente político, pues la violencia sexual se ha corporalizado y es el cuerpo el lugar donde se hace política. La apropiación de lo concreto, es decir del cuerpo, en contravención de la posesión de la vida, puesto que esta resulta abstracta de posesión. En cambio, el cuerpo tangible, físico sobre el que se pueden trazar las relaciones de poder políticas y económicas es arrancado, física y simbólicamente en el mismo instante en el que la mujer no tiene decisión y autonomía sobre él cuando es sometido violentamente.

3. Rita Laura Segato trabaja sobre la idea de que en la actual etapa de globalización hay territorios fronterizos en la región latinoamericana donde la coerción, la ley y el orden social, económico y político no es ejercido por el Estado legal, sino que la instauración de estructuras de crimen y violencia organizada cuyas actividades económicas para su financiación son ilegales y constituidas por la relación de dominación masculina. Así tengan es su estructura mujeres cómplices de las estructuras paralelas al Estado, generan una cofradía de autoridad y gobierno a partir del control territorial por vía armada, pero también con la complicidad de algunas instituciones legales. El Segundo Estado, es el estado paralelo, mafioso, ilegal, cuya autoridad masculina patriarcal gobierna todo cuanto circule en el territorio.



Ávila, 2019, pág. 82; Universo Centro, 2020).

Una forma de aproximarse a explicar estas prácticas violentas contra las mujeres, tiene que ver con que estas son asociadas principalmente con la sexualidad y, de manera adicional, las mujeres negras son identificadas con "... la sexualidad desenfrenada", de allí que las características corporales de ser mujeres voluptuosas coincida con el estereotipo patriarcal de posesión del cuerpo femenino para la satisfacción del deseo masculino, es decir la sexualización de la raza y la etnia (Young, 2000, pág. 218) se configuran como elementos que pueden explicar estas acciones violentas.

De esta manera, la experiencia migratoria de las mujeres es distinta según su género, clase social y estatus migratorio. Pero, ¿de qué manera las mujeres migrantes han experimentado el proceso migratorio en relación con el carácter sexual de su cuerpo? Los aportes de Rita Laura Segato (2013; 2014; 2016) a la teoría social, en diálogo con las contribuciones de otros autores orientan una aproximación a explicar al anterior interrogante, pero también es importante cuestionarse: ¿cómo existe un carácter político en la violación sexual de las migrantes en la frontera colombo-venezolana? Estas mujeres, cuyo estatus migratorio es de irregularidad en la ruta migrante, han experimentado la sujeción, el control de sus cuerpos y la violación sexual a manos de las estructuras paraestatales mafiosas y patriarcales, que sobre el entendimiento de la posesión de las mujeres como un bien común que les pertenece a todos (Guillaumin, 1978; 2005), ejercen una apropiación de los territorios y de los cuerpos que circulen en ellos.

Así, la violación sexual sobre estas migrantes tiene un componente sexual, pero además, los múltiples actores que profanan sexualmente a estas mujeres han producido las condiciones para la violación por oportunidad⁴, pues en un contexto de capitalismo global con estructuras paraestatales para el control territorial económico y político se produce un ecosistema patriarcal-mafioso, alimentado por la xenofobia y el racismo que coincide con la condición de irregularidad migratoria, de una clase social dominada y perteneciente a un grupo social no

hegemónico patriarcal (Lugones, 2013), donde estas diferencias las ubican en una situación de doble o triple vulnerabilidad, y la violencia sexual ejercida sobre ellas es una expresión política del mandato masculino de poder de las corporaciones mafiosas.

1. Marco teórico y aclaración conceptual

Desde la mirada crítica al proceso migratorio internacional han surgido vertientes políticas e historiográficas generales; por un lado, la postura anticolonial, marxista y feminista advierte que el movimiento internacional de personas es una migración de fuerza de trabajo como un recurso explotable de mano de obra económica y no calificada e inactiva que el capitalismo e imperialismo global aprovecha para generar mayores ganancias a las corporaciones (Chalcraft, 2007). En esta línea, la migración más reciente a nivel global, incluida la migración de mujeres venezolanas hacia Colombia, está marcada por la migración pauperizada y de sobrevivencia, debido a que desde el origen, el tránsito y el destino cuentan con altos grados de desprotección social y económica, pues las migrantes, cuya situación jurídica migratoria es de irregularidad, buscan superar la pobreza, la injusticia social, el detrimento de sus condiciones de desarrollo humano y el desempleo (Sassen, 2006, pág. 21). Estas mujeres buscan llegar a los mercados laborales de explotación y flexibilización en entornos de discriminación masculina y étnica, con el fin de hallar seguridad y sobrevivencia en su nueva vida (Herrera, 2021).

Ahora, la *violencia*, tomando en cuenta la teoría sobre la justicia de Young (2000), se comprende como los actos, ejercicios y expresiones de degradación, humillación, estigmatización que se despliegan sobre los grupos sociales y sus miembros. Esta violencia es un ejercicio socialmente reconocido y aceptado que está presente en el imaginario colectivo de una sociedad, y que se asume como hegemónico, pues la violencia es ejercida sobre las comunidades cuya diferencia los ubica en una posición inferior. Young (2000) señala que esta violencia tiene un carácter sistemático. Para este caso, el hecho de ser mujer, pertenecer a una etnia no dominante, corresponder

4. La violencia por oportunidad se entiende en los episodios en los que las mujeres son abusadas sexualmente porque las circunstancias las dejaron en condición de vulnerabilidad, y aunque el medio de la violencia de los perpetradores no fuera necesariamente el sexual, lo ejercen como un reflejo de otras maneras de violencia, pues la oportunidad de violar también es la oportunidad de asesinar, torturar, poseer, en el marco de enfrentamientos de grupos estatales y paraestatales o hechos de violencia aislados a un conflicto armado interestatal.

a una clase social con pocas ventajas y tener un estatus migratorio irregular, la violencia física, verbal, simbólica, y para efectos de este artículo, la sexual es ejercida por el hecho de encarnar estas condiciones.

El fenómeno de violación sexual a las migrantes venezolanas se puede atribuir a factores como la asimetría jerárquica de género, que ubica lo masculino en un nivel dominante y superior sobre la mujer (Pineda & Ávila, 2019); también, la discriminación por ser mujeres con un bajo capital social y económico, debido a las condiciones sociales que produjeron su éxodo desde Venezuela, y la vulnerabilidad y el temor por contar un estatus migratorio irregular⁵. La violación sexual a mujeres en contextos de migración, más que ser una característica de estas, representa una expresión de la constante desigualdad de sexos y la dominación del hombre sobre la mujer, pues existe la creencia de que la mujer es naturalmente débil y sumisa sexualmente, y los hombres son agresivos y con un alto apetito sexual. Esta dicotomía jerárquica alienta a pensar al hombre como sujeto dominante que usa y dispone de la mujer como objeto y sujeto complaciente pasivo del deseo sexual masculino (Peterson & Sisson Runyan, 2013).

En este sentido, la violencia ejercida sobre las migrantes en las fronteras se puede entender desde los aportes de Mischkowski (2013) como una violencia sexualizada o sexual que está asociada a un tipo de dominación, poder y sumisión sobre el cuerpo de un sujeto, no con el propósito de satisfacer deseos sexuales, sino más bien por el objetivo de degradar y humillar de manera violenta a través de la intervención en el área íntima (Mischkowski, 2013). Por su parte, Kate Millet señala que el sistema patriarcal se reafirma en una dominación violenta sexual que se manifiesta en la violación o penetración sexual (Millett, 2000). Así mismo, Marcela Lagarde (2005) advierte que la violencia erótica es la manifestación más inteligible de la opresión sobre las mujeres, porque contempla la dimensión política de la violación como la apropiación y el daño sobre el cuerpo cautivo; y el aspecto psicosocial femenino, es la cosificación patriarcal sobre la mujer (Lagarde, 2005).

Por otra parte, las mujeres que han sufrido violencia sexual o sexualizada en el marco

de la migración irregular han experimentado simultáneamente la invisibilización y objetualización de sus cuerpos, pues por sus condiciones sociales (mencionadas con anterioridad) producen y reafirman imaginarios sociales de que lo masculino puede ejercer posesión, dominación y apropiación sobre los cuerpos femeninos. De allí que Colette Guillaumin (1978; 2005) explique la existencia de una naturaleza específica de opresión sobre las mujeres relacionada con la apropiación de ellas, donde la mujer se convierte en pieza de intercambio y es tomada como simple unidad material, que en el marco de la relación de poder lo masculino se apropia físicamente del cuerpo de la mujer en diversas formas. Una de ellas es la apropiación de los productos del cuerpo expresado en la obligación sexual, asumido como un derecho del hombre a la penetración en contravención del cumplimiento de un deber por parte de la mujer; este uso y control físico y sexual toma forma en la violación (Guillaumin, 1978; 2005, pág 30).

2. Metodología

El presente artículo tiene un carácter descriptivo y analítico. En este sentido, como lo señalaba Weber (1904), citado por Hernández-Sampieri (2018) & Baynes (2017), “*verstehen*” (en alemán) o “entender” (en español), y el “interpretativismo”, son importantes dentro de la investigación científica social, pues permite revisar los significados que las personas dan a sus acciones a través de la descripción y medición de las variables sociales con el fin de “comprender los significados subjetivos y contextos en los que ocurren los fenómenos (Hernández-Sampieri, 2018, pág, 4).

La ruta seguida para el desarrollo del artículo tuvo las siguientes etapas: primero, la planeación. En esta etapa se establecieron los interrogantes más importantes que dieron forma al diseño metodológico del manuscrito, como menciona Packer (2019), es la pregunta de investigación la que debe guiar la investigación científica y este diseño debe ajustarse a las exigencias de la pregunta.

La segunda fase de *revisión de literatura académica y rastreo de archivo* se llevó a cabo a partir de un muestreo por juicio. Se seleccionó el archivo documental para la revisión basado en la

5. El estatus de migración irregular hace referencia a la situación jurídica y política de ilegalidad; la no autorización, la indocumentación o no autorización de ingreso o asentamiento de una persona o grupo de personas que se desplazan de un Estado-nación de un origen a otro (Castles & Miller, 2009).



coincidencia de las variables teóricas y conceptuales que delimitan la composición estructural del artículo (Mejía, 2000). Así, entonces, la revisión bibliográfica y documental de literatura académica de la autora Rita Laura Segato, la exploración de fuentes secundarias de los informes de Migración Colombia, de la Fundación de Paz y Reconciliación, de la Fundación Ideas para la Paz y fuentes periodísticas como la revista *Universo Centro*, que, durante el año 2020 visibilizaron y dieron a conocer a la opinión pública los casos y episodios de violencia sexual o sexualizada sobre las migrantes venezolanas en la frontera binacional en la más reciente etapa de movilidad humana desde el vecino país, permitieron obtener la información cualitativa sujeta a interpretación.

Y la tercera y última etapa correspondió al *análisis de la información*. En esta se procedió a organizar y establecer categorías y etiquetas de análisis tales como “violencia sexual contra mujeres en contexto de migración”, “migración irregular y vulnerabilidades”, “violencia de género en la frontera”, “migración venezolana con enfoque de género”, entre otras. Esta información fue codificada a partir del *protocolo de codificación* que se derivó del análisis conceptual y teórico, y la operacionalización de los conceptos más potentes de los aportes de Segato, para, finalmente, pasar al procesamiento de la información cualitativa por un software especializado, y proceder a la escritura del artículo.

En este sentido, el manuscrito tendrá un límite temporal, de universo poblacional y teórico del fenómeno social a observar. En primer lugar, se revisan los relatos que la revista *Universo Centro* publicó en junio de 2020 de la experiencia de aproximadamente 10 mujeres que experimentaron la violencia sexual o sexualizada que junto con otras migrantes sufrieron en la frontera binacional al cruzar de manera clandestina por las “trochas”. Por lo anterior, se retoman de manera complementaria los archivos documentales de instituciones como la Fundación Paz y Reconciliación, la Fundación de Ideas para la Paz y la Fundación Progresar, que desde el 2017 hicieron públicos en sus informes sobre las líneas de trabajo de Migración, seguridad y fronteras, los casos de violencia sexual en la frontera. En la arista teórica, los aportes de Segato (2013; 2016) referentes a la violencia contra las mujeres en las fronteras como espacio para hacer

política por parte del Segundo-Estado marcan el límite teórico del artículo.

En consecuencia, el objetivo general de este artículo es aproximarse a analizar la violación sexual que han experimentado las mujeres migrantes venezolanas en las zonas bifronterizas entre Colombia y Venezuela en el más reciente éxodo de habitantes venezolanos hacia Colombia, a partir de la reflexión sobre los aportes teóricos de Rita Laura Segato (2016) acerca de las nuevas expresiones de la violencia contra la mujer y de cómo en el cuerpo de estas se escribe un mensaje de control político por parte de las estructuras paraestatales mafiosas sobre un mandato masculino, con el fin de demostrar que la violación sexual sobre las migrantes venezolanas tiene que ver más con una expresión de poder político que con el deseo sexual.

El artículo está dividido en tres partes, la primera es la introducción en la cual se propone la problemática y preguntas subyacentes de la misma, y se presenta el horizonte teórico y conceptual que guiará la indagación; en la segunda parte, se abordarán dos interpretaciones sobre la violación sexual a las migrantes. Una tiene que ver con el componente de la sexualización del cuerpo femenino y la sujeción de este mediante la violación sexual, y la otra dará cuenta del carácter político de la violación sexual como expresión del control territorial de las estructuras mafiosas masculinas. En la tercera parte del artículo se brindarán los comentarios finales de la discusión.

3. Dos aproximaciones a la violencia sexual contra las migrantes venezolanas en la frontera colombo-venezolana

A continuación, se proponen dos aproximaciones interpretativas acerca de la violencia sexual contra las migrantes en los pasos clandestinos entre Colombia y Venezuela. Se entiende que existen diversos componentes que están inmersos en la violencia sexual sobre estas mujeres migrantes; sin embargo, a la autora de este documento le interesa trabajar sobre dos componentes en particular: lo sexual y lo político.

3.1 El componente sexual en la violación a las migrantes

La sexualización del cuerpo de la mujer está relacionada con los roles de género, que siguiendo a

Butler (2002) tienen que ver con la norma cultural que conduce a la tangibilidad de lo corporal, pues la producción del género no es una imposición artificial en relación con el sexo, ni una construcción lingüística que asume al sexo como natural y prelingüístico y al género como una construcción discursiva de la articulación cultural. De hecho, la tensión entre sexo y género abordada por Beauvoir (1949; 2019) ha sido ampliamente criticada, pues asumir que lo natural (el sexo) necesita del reconocimiento y significación social para adquirir valor implicaba asumir que lo natural –el cuerpo sexuado– requería ser una superficie para la inscripción social y lograr así el reconocimiento (Butler, 2002, pág. 22), de tal suerte que el género solo existiría en la medida en que las operaciones lingüísticas culturales, sociales y políticas dieran forma corporal a un sujeto sexual natural.

En este sentido, el género tiene que ver con las normas de las fuerzas reguladoras del sexo para la performatividad y tangibilidad del cuerpo en un esfuerzo de materializar el sexo y producir la diferencia heterosexual del binario hombre-mujer. Luego, el poder constituye el principio estático del cuerpo a través del género, que citando a Foucault (1976) implica advertir que las prácticas sociales de exclusión y las tecnologías del poder avanzan para recluir el *yo sexual* (Foucault, 1976; 2019). En la normatividad del cuerpo que ya no puede entenderse de manera independiente a la materialidad de la norma reguladora Butler (2002) señala que el sexo será una de las regulaciones a través de las cuales alguien pueda llegar a ser viable y la calificación de su cuerpo le dará la aceptación cultural (Butler, 2002, pág. 19). El género puede entenderse como una práctica de identificación persistente en los sujetos a través de la materialización normativa y regulatoria del sexo.

En esta línea, al revisar la dominación física y la violencia sexual que han experimentado las migrantes en las zonas fronterizas colombo-venezolanas en el quinquenio más reciente, se señala que en este contexto las migrantes son vistas como seres sexuales, no para ellas mismas, sino al servicio y disponibilidad de los varones, pues las normas reguladoras del género les han asignado un rol que históricamente ha estado vinculado con el placer, la sensorialidad, la complacencia sexual, la atención de los deseos y necesidades del cuerpo (Young, 2000). Además, la apropiación física de la

que son sujetas las mujeres en la violación sexual puede ser vista como una posesión derivada de la obligación sexual que tienen las mujeres por ser consideradas bienes públicos, cuyo uso, entre otros, es el físico-sexual (Guillaumin, 1978; 2005).

El caso de la sujeción de sus cuerpos y la violencia sexual experimentada por las migrantes venezolanas está arraigado con el imaginario colectivo de asociar esta violencia al ámbito privado y doméstico, pues el campo de los deseos, de lo sensorial, de lo sexual femenino, no debe ser un asunto de discusión pública, ya que es un fenómeno que solo afecta a un grupo social, aparentemente minoritario, y cuyo estatus social es el de ser un grupo dominado, por su género, su clase social y, en este caso, por su estatus migratorio. Estas violaciones han contado con condiciones habilitadoras asociadas con la subvaloración de las mujeres y la reducción de sus experiencias sociales al espacio privado-doméstico, pues la narrativa hegemónica asocia los asuntos de las mujeres con la privacidad.

No obstante, desde el feminismo de los años 60 se abogó por sacar del espacio privado la violencia contra la mujer y llevarla a la esfera pública a partir del eslogan “lo personal es político”, pues si bien la violencia sexual o sexualizada –en este caso– sobre las migrantes se ejerce por grupos paraestatales, no se puede desconocer que estos episodios pueden ser representaciones de los fenómenos de politización pública que impactan a más de un grupo de 10 migrantes venezolanas que decidieron hacer visible una situación de vulnerabilidad.

En concordancia, Segato (2018) retoma su investigación acerca de los crímenes sobre las mujeres en la frontera norte de México y resalta el caso paradigmático de Ciudad Juárez para señalar que las violaciones sistemáticas y multitudinarias, los cuerpos arrojados al desierto, las desapariciones y la muerte de mujeres a causa del abuso sexual mezclado con violencia física de las migrantes y lugareñas en la frontera, no pueden ser vistos solamente como crímenes de género, que sí lo son, pero que no tienen las mismas características a los feminicidios que tienen lugar en el espacio doméstico y que están asociados con las relaciones íntimas (Segato R., 2018).

En consecuencia, la autora defiende la idea de que existen una serie de fenómenos violentos que suceden en los espacios públicos, y que las mujeres



son violentadas y asesinadas solo por el hecho de ser mujeres. A esos crímenes, Segato (2016; 2018) los define como “*femigenocidios*”, concepto que comprende una diversidad de crímenes cometidos contra mujeres y que están relacionados con las formas de accionar paraestatales que se manifiestan en ejercicios de “violencia y control de poblaciones, desde el conflicto interno, el terrorismo de Estado, duplicación del Estado en formas estatales y paraestatales ... también el avance de corporaciones armadas tipo mafioso” (Segato R. , 2018, pág. 73). En esta línea, las migrantes violadas y asesinadas no tienen que verse simplemente como efectos colaterales de la migración irregular a nivel global, ni como el resultado del enfrentamiento entre los grupos al margen de la ley que operan y controlan la frontera colombo-venezolana, este fenómeno puede verse como la misiva enviada a la sociedad del poder paraestatal que tienen sobre los territorios los recursos y sus comunidades los grupos paraestatales mafiosos.

... Hay un mundo en el que las mujeres tienen que elegir entre dejarse violar por siete hombres o desaparecer. No es una metáfora. Hablo de desaparición forzada.

—Te dicen, pue, que ya sabes lo que te toca. Dicen: “Si usted colabora, usted se devuelve o para Colombia o para Venezuela, para donde usted quiera, pero si usted no colabora, usted no vuelve a aparecer más”.

—¿Te dijeron eso?

—Sí. (Universo Centro, 2020, párr. 08).

... Las trochas más peligrosas quedan en dos sectores: las que conectan a San Antonio del Táchira con La Parada, sector de Villa del Rosario, municipio del área metropolitana de Cúcuta; y las que conectan al municipio venezolano de Ureña directamente con un barrio cucuteño llamado El Escobal. (Universo Centro, 2020, párr. 09).

Todas dicen que es más peligroso este último, por eso prefieren entrar a Colombia por San Antonio. En una de las trochas de Ureña, siete hombres violaron a Gabriela.

—No te hacen todas las cochinas de una. Ellos esperan a que pasen varias mujeres y van acumulando unas, y te dejan ahí, te dicen que esperes ahí. Y ya en la tarde, unos hombres caratapada vienen con unos cuchillos y te llevan. Lo meten a uno bien adentro de la trocha, como en el monte. Y ahí es donde le dicen a uno que, si uno no colabora, no vuelve a aparecer.

Verónica también mencionó a los “caratapada”, dijo que el día que estaban violando a la mujer que gritaba auxilio, ella los vio. (Universo Centro, 2020, párr. 33).

Estos relatos de algunas migrantes violadas permiten revisar cómo la violencia sexual contra ellas en la frontera binacional tiene como uno de sus componentes el género y la sexualización del cuerpo femenino, pues este proceso fue trazado en la modernidad occidental donde se conceptualizó de acuerdo con las normas reguladoras del género que las mujeres tienen marcadamente la naturaleza sexual y su aprendizaje corporal está asociado a la reproducción y la seducción (Esteban, 2004). Además, es importante revisar que las crónicas de estas mujeres dejan ver cómo las trochas son el escenario para el sometimiento de sus cuerpos, y de allí que no se puede desconocer que el estatus migratorio de irregularidad crea la oportunidad para que las mafias paraestatales en la frontera colombo-venezolana creen y controlen los pasos fronterizos ilegales.

En estas zonas de difusa distinción entre lo político y lo económico, lo legal y lo ilegal, lo legítimo y lo ilegítimo, lo local y lo global, además de las disputas en la frontera, queda de manifiesto que el control de los cuerpos políticos y la producción de terror se constituye como un mecanismo de exhibición de su autoridad masculina. La violencia física sobre los hombres migrantes es una expresión de su masculinidad frente a sus pares, pero sobre las mujeres migrantes el ejercicio de violencia no consiste más que en suspender su vida y dar muerte a ellas, que en controlar la vida misma, en someter la condición humana a la indignación, en tomar su cuerpo como espacio para escribir la política criminal y el poder masculino. Es el cuerpo de las migrantes desposeídas de ellas mismas, pero apropiados y poseídos por sus profanadores el que es usado para estampar la impronta del poder de los grupos de crimen organizado cuyas actividades económicas ilegales, entre ellas el tráfico de migrantes, trata de personas, explotación sexual, alimentan un sistema capitalista global cuya autoridad y estructura está atravesada por las relaciones de poder y su distribución desigual con relación al género, al sexo, la etnia, la clase social y en este caso, por el estatus jurídico de irregularidad, que ha sido resultado de una operación estatal del régimen migratorio colombiano.

Desde esta óptica, la sujeción de los cuerpos de las migrantes como objetos de placer está contemplada en las normas reguladoras de la feminidad donde la sexualidad es concebida como un atributo natural y un eje de identidad de las mujeres, que a través de representaciones simbólicas, de los discursos, reafirman el imaginario colectivo de la “normalidad femenina”, lo que significa aceptar la inferioridad jerárquica de género, puesto que las estructuras simbólicas patriarcales asumen como estático y monolítico el proceso de sexualización del cuerpo femenino para el placer masculino y reducen a las mujeres a la disposición política de ellas para ser accedidas sexualmente con o sin su voluntad.

Existe la creencia de que estos cuerpos están disponibles para ser poseídos y controlados, pues esta sujeción tiene lugar en la relación de dualidad que se expresa en el espíritu del enfrentamiento de un grupo de hombres contra otro grupo de hombres donde las mujeres constituyen una parte de las propiedades que para los hombres representan un instrumento de intercambio (Beauvoir S. d., 1949; 2015). De allí que las bandas criminales ilegales en la frontera binacional a modo de transacción económica soliciten como moneda de cambio a una mujer o a varias del grupo de migrantes irregulares para cruzar la frontera.

De manera adicional, la violación a las migrantes se circunscribe en los múltiples tipos de violencia sexual dentro de los cuales se encuentran: la tortura sexual, la violación sexual, la violación como estrategia y la violación por oportunidad (Enloe, 1983; 2000). En este sentido, el cuerpo de la mujer y la violencia ejercida sobre ella –aunque no exclusivamente– generalmente en la literatura académica y en los hechos materiales es abordada en circunstancias de guerra y conflictos formales entre grupos beligerantes. No obstante, como ha señalado Segato (2016), la violencia sexual en manifestación de la violación ha sido un mecanismo de representación de poder, ya no solamente por parte de los ejércitos nacionales regulares, sino que en la actual conflictividad de la época globalizada los ejércitos paraestatales han adoptado esta práctica como una representación de su control y poder territorial de las corporaciones mafiosas

(Segato R. L., 2016). De esta forma, en la frontera colombo-venezolana la presencia de grupos de crimen organizados transnacional, en ocasiones con complicidad de las autoridades legales de ambos países, profanan los cuerpos de las migrantes que cruzan por los caminos clandestinos. Esta violencia que no es ejercida azarosamente por un individuo y de manera privada sobre su víctima, podría ser entendida como una violencia colectiva.

Esta categoría, la de violencia colectiva, ha sido trabajada por Charles Tilly (2003) para dar cuenta sobre la violencia masiva de carácter político ejercida por los regímenes estatales sobre la población, con el fin de generar dominación sobre los desposeídos de poder, de tal suerte que esta violencia no solo produce un castigo sino un mecanismo de disciplina para la conformación de un orden social (Tilly, 2003). En este sentido, se propone explicar la violencia sexual contra las migrantes como un tipo de violencia colectiva, ya no ejercida por agentes estatales sino de un Segundo Estado –un régimen paraestatal–, cuya violencia es sexualizada pero tiene un carácter político. En algunas ocasiones, estas violaciones pueden ser una estrategia del grupo armado ilegal con el fin de demostrar a los habitantes y a otros grupos presentes el control sobre el territorio, pero también son *violaciones por oportunidad* (Wood, 2008).

Estas se presentan cuando los grupos que ejercen la violencia han creado los escenarios para apropiarse no solo del territorio o los bienes, sino de las personas que habitan o circulan en él; es decir, la oportunidad no debe ser vista como un evento al azar en el que la mujer se encuentra en un contexto y condiciones particulares para ser violentada⁶, sino por el contrario, como un escenario creado por el perpetrador donde a través de la violencia física, la amenaza armada, el control del territorio, el saqueo, la posesión y la ausencia estatal, la mujer queda a disposición para que los grupos ilegales se apropien de sus bienes económicos y de sus cuerpos, y la oportunidad de violar, también es una oportunidad de matar y saquear (Wood, 2008). En consecuencia, la ausencia de un código que sancione o castigue ese tipo de violencia al interior del grupo perpetrador, la posición jerárquica del profanador, el liderazgo del grupo armado en el territorio, se convierten en

6. Se aclara que no se pretende señalar que existen violaciones porque las mujeres han dado la oportunidad, pues no se defiende la idea de que la mujer provoca y brinda las condiciones de ser apropiada y profanada sexualmente, por el contrario, este apartado argumenta que quien crea la oportunidad es el perpetrador, de tal suerte que la mujer no tiene posibilidad de eludir la violencia. Es decir, la oportunidad la crea el perpetrador, no la víctima.



unidades de análisis para evaluar de qué forma las violaciones tienen un carácter político a través de la sexualización de sus cuerpos (Wood, 2008), pues las mujeres en estos contextos donde convergen elementos de control paraestatal del territorio, uso irregular de la fuerza física y bélica, actividades económicas ilegales y la presencia de mujeres en situación de vulnerabilidad por condiciones como su género, etnia, lugar de origen, clase social, y en este caso, su estatus migratorio, las ubica en una posición desfavorable para que infrinjan sobre ellas violencia sexual que es de carácter público y no doméstico.

3.2 “Lo personal es político”: la violencia sexual contra las migrantes en la frontera es política.

El primer aspecto a tener en cuenta es que las violaciones ejercidas sobre las migrantes en la frontera están principalmente relacionadas con prácticas violentas a cargo de grupos al margen de la ley que se disputan el control territorial de las zonas y las rutas en las cuales operan y transitan las actividades de las economías subterráneas⁷ (Sassen, 1999; 2003), aunque como lo propone Mary Kaldor (2011), en la actualidad existe una difusa línea divisoria entre lo estatal y paraestatal. De tal manera que, las bandas criminales ilegales que operan en la frontera cuentan con la complicidad de funcionarios de las instituciones estatales de Colombia y Venezuela (Fundación Ideas para la Paz, 2018, pág. 13; Fundación Paz y Reconciliación, 2019), así que la ficcionalidad y duplicidad del Estado es una característica de este fenómeno.

Así, las violaciones que se cometen sobre las migrantes venezolanas en zona de frontera pueden ser vistas como crímenes de Estado, pero no del Estado legal y legítimo jurídicamente, sino del Segundo Estado, entendido como un Estado paralelo corporativista de organizaciones y redes de crimen organizado transnacional, quienes a través de la violencia sexual patriarcal sobre las mujeres expresan su poder político de control del territorio y lo que este contenga o circule por él. En este sentido, la expresión de este poder político a través de la

violencia sexual sobre mujeres con características particulares no está relacionado necesariamente con la acumulación capitalista, sino con elementos de carácter simbólico. Su poder político produce la otredad, la posesión de lo diferente, de la mujer migrante mestiza, de la extranjera clandestina, de esta forma, la acumulación capitalista es un elemento sustancial que consolida la jerarquía de los perpetradores sobre la pobreza de las migrantes y las comunidades limítrofes entre ambos países (Segato R. L., 2016, pág. 51).

La violación a las migrantes expresa la capacidad de dominación, supresión y opresión sobre el *otro*, pues resulta una expresión simbólica del poder territorial, social, económico y político, por tanto “...es emblemático el sometimiento del cuerpo de la mujer mestiza, de la mujer pobre, de la hija, hermana, madre de otros que son pobres y mestizos” (Segato R. L., 2016, pág. 51). En consecuencia, la violación, el consumo del cuerpo, el odio hacia el cuerpo de la mujer extranjera hace parte de la construcción de un sistema de poder patriarcal paraestatal donde la violación tiene que ver más con el deseo de expresar el poder político por medio de un cuerpo-territorio que con el deseo sexual (Segato R. , 2018).

En esta línea, Segato (2018) propone que actualmente ha emergido una nueva clase de violencia contra la mujer, donde el cuerpo de esta ha adquirido un significado renovado adjudicado a través de las masivas violaciones, ejercidas por actores irregulares, de difícil distinción, borrosos ante la ley y la sociedad; es decir, en los conflictos armados y bélicos anteriores a la Guerra Fría, la violencia sexual contra la mujer tenía un actor reconocido y visible: los ejércitos nacionales o ejércitos regulares. En cambio, en la actualidad, y como lo señala Kaldor (2001), en las nuevas guerras, los nuevos actores armados ilegales son los perpetradores de la violencia. Esta mirada de Kaldor se ajusta con la explicación de Segato (2018) sobre la violencia contemporánea en las fronteras ejercida por la expansión paraestatal que tiene como objetivo el control de los territorios y de la vida en su parámetro de influencia (Kaldor, 2001; Segato, 2018, pág.70).

7. Saskia Sassen ha planteado que los circuitos económicos globales están constituidos por los legales e ilegales, los legales están relacionados con las actividades económicas contempladas en la OMC, y las ilegales están contempladas con actividades relaciones con el crimen organizado transnacional: tráfico ilegal de migrantes, tráfico de personas, contrabando, cadena de producción y distribución de drogas, tráfico de animales, tráfico y explotación sexual, tráfico de órganos a estas actividades económicas ilegales del capitalismo la autora las denomina economías subterráneas sumergidas

En este sentido, es importante mencionar que en las zonas de frontera binacional a lo largo de sus 2.200 kilómetros existe una fuerte presencia de grupos al margen de la ley que controlan el territorio; es decir, se manifiesta el concepto de Segundo Estado que trabaja Segato. En particular, en la frontera de Norte de Santander se cuenta con presencia del ELN, EPL y, en menor medida, de Los Rastrojos; existe una disputa por los territorios y el control de las economías criminales. Además, la precaria capacidad del Estado respecto a los flujos migratorios procedentes de Venezuela ha generado un escenario favorable para que los grupos ilegales se apropien de las “trochas” y los flujos que transitan en ellas (Fundación Ideas para la Paz, 2018, pág. 13). Por eso, la violación a las migrantes venezolanas manifestó la destrucción de lo corporal y la ocupación depredadora, no solo de un territorio, sino de todo cuanto tenga vida allí a manos del predominio de la informalidad, por ello la violencia contra la mujer contiene un carácter político, a pesar de que los intereses del Segundo Estado sean difusos entre lo político y lo económico, y la amalgama de las dimensiones de la territorialidad, la política, la economía y el patriarcado configuran un sistema de poder paraestatal donde el cuerpo femenino o feminizado pasa de tener un lugar marginal a uno central (Segato R. L., 2013).

Desde este ángulo, en estos casos la violación puede separarse del deseo y el placer sexual, pues el componente de sexualización del cuerpo está presente en la profanación, pero no es el principal factor para estos crímenes, y cuando es el motivo primordial, este ya está contemplado en el pacto corporativo masculino-mafioso. Además, la condición de ser mujeres y ser migrantes irregulares las ubica como cuerpos dispuestos a la posesión y apropiación de la alianza patriarcal-mafiosa –también en estas estructuras mafiosas hay mujeres, pero su complicidad frente a la violencia ejercida sobre las migrantes las hace parte del pacto entre hombres– (Kaldor, 2001; Sassen, 2003; Segato R. L., 2014). Así, la estimulación de violencia sexual está más en el orden de la reducción moral y subsunción de la capacidad política de la mujer, que en la satisfacción sexual del profanador. La violación sobre estas mujeres no solo implica el uso y abuso de sus cuerpos, sino la reducción de la víctima y la desposesión de sí misma. Es la pérdida de la soberanía del territorio de su cuerpo y de sus subjetividades (Segato R. L., 2016).

Es cierto que el mecanismo para esta violencia es la sujeción sexual, pero lo que logra el perpetrador es la devastación moral de la mujer y de la sociedad a la que representa. Este efecto es alcanzado porque existe la antigua creencia arraigada a la sociedad de que una mujer no es dueña de sí misma, sino que le pertenece a otros (Guillaumin, 1978; 2005). Además, ella debe estar bajo la custodia de un tutor, y en caso de que esta sea profanada sexualmente, será su cuerpo la superficie donde se escriba el mensaje de humillación para su tutor, su familia y su esfera social (Segato R., 2018). A su turno, Millett (2000) señala que el patriarcado, como sistema de poder, está basado en la dominación, apropiación y posesión sobre lo femenino, y uno de los mecanismos para el ejercicio del poder es la violencia sexual que se consolida en el acto de violación, que ha sido entendida clásicamente como una ofensa al varón cuidador y tutor. La mujer es vista como la víctima-objeto sacrificial, pues a través de ella se profana el territorio masculino contrario, la agresividad sexual a la mujer es la expresión del desprecio y destrucción de la sociedad de origen de ella, es la manifestación del poder político por medio de lo sexual (Millett, 2000).

La mujer como sujeto sobre el que se impone el poder de masculinidad, representado en la virilidad del profanador, se convierte en objeto porque la profanación sexual a su cuerpo es un acto violento al tutor cuidador que debe velar moralmente por la mujer y proteger el cuerpo femenino, símbolo de la fecundidad y propiedad privada del tutor y su comunidad. Por eso, el pacto de masculinidad contiene el código de transaccionalidad entre el profanador y el tutor –pueden ser estructuras patriarcales–, donde la agresión sexual se traduce en agresión moral, y la mujer es el objeto sobre el cual se expresa el respeto o degradación al tutor y a la comunidad a la que pertenece (Segato R., 2016; 2018). De esta forma, es el mandato masculino sobre el cual se escribe el control territorial en el cuerpo de la mujer, el que puede tener la capacidad de torturar, matar y desaparecer; pues el espectáculo del poder sobre la vida en los territorios apropiados por los agentes paraestatales dejan de manifiesto que la institucionalidad legal y legítima del Estado es una ficción y el control de los cuerpos femeninos es la materialización de una institucionalidad clandestina con un mandato masculino e incorporada en los circuitos del capitalismo global.



A modo de conclusión

Los aportes teóricos de Segato resultaron potentes para entender este indeseable fenómeno que aún sigue persistente en los procesos de movilidad humana entre Venezuela y Colombia, pues el cuerpo de la mujer y la política que sobre él ejercen los estructuras masculinas paraestatales ha manifestado que la violencia contemporánea no está más interesada en la necropolítica, sino en la biopolítica y en la selección sistemática de los cuerpos que no importan, de los cuerpos prescindibles femeninos racializados, empobrecidos y sin existencia jurídica, debido a su estatus migratorio, para escribir sobre ellos a través de la violencia sexual y sexualizada la autoridad masculina mafiosa que impera en los territorios entre Colombia y Venezuela.

Los rasgos de las actuales experiencias de movilidad humana en las Américas coinciden con el perfil migratorio de estas mujeres que, tras un éxodo por sobrevivencia y dejando en origen a sus familias, desafían y luchan en la ruta migratoria por arribar a Colombia con la expectativa de retornar remesas⁸ a sus familiares venezolanos. Pero estas mujeres, al igual que las de Ciudad Juárez, han sido desposeídas de sus cuerpos por el hecho de ser mujeres, mestizas, pobres, migrantes y por desafiar al mandato masculino que las obliga a cruzar la frontera con el hombre protector. Muchas veces en ausencia de él, son vistas por los perpetradores como las desprotegidas que deben asumir la responsabilidad de haber abandonado la tutoría masculina. Son estas migrantes en cuyos cuerpos se ha escrito el poder mafioso de los Pelusos, los Evander, los Rastrojos y otros grupos de crimen organizado transnacional que controlan la frontera, los que visibilizan cómo las relaciones de poder en los flujos de un mundo en globalización están atravesadas por el entrecruzamiento de las condiciones sociales de etnia, clase social y género. El mensaje de poder político manifiesto en la posesión del territorio, del cuerpo femenino a través de la violencia sexual es una expresión del capitalismo depredador que objetualiza y mercantiliza la vida.

Hemos de creer en la capacidad insurgente de las migrantes, en su poder de rebeldía e insurrección, en su fuerza de lucha y resistencia

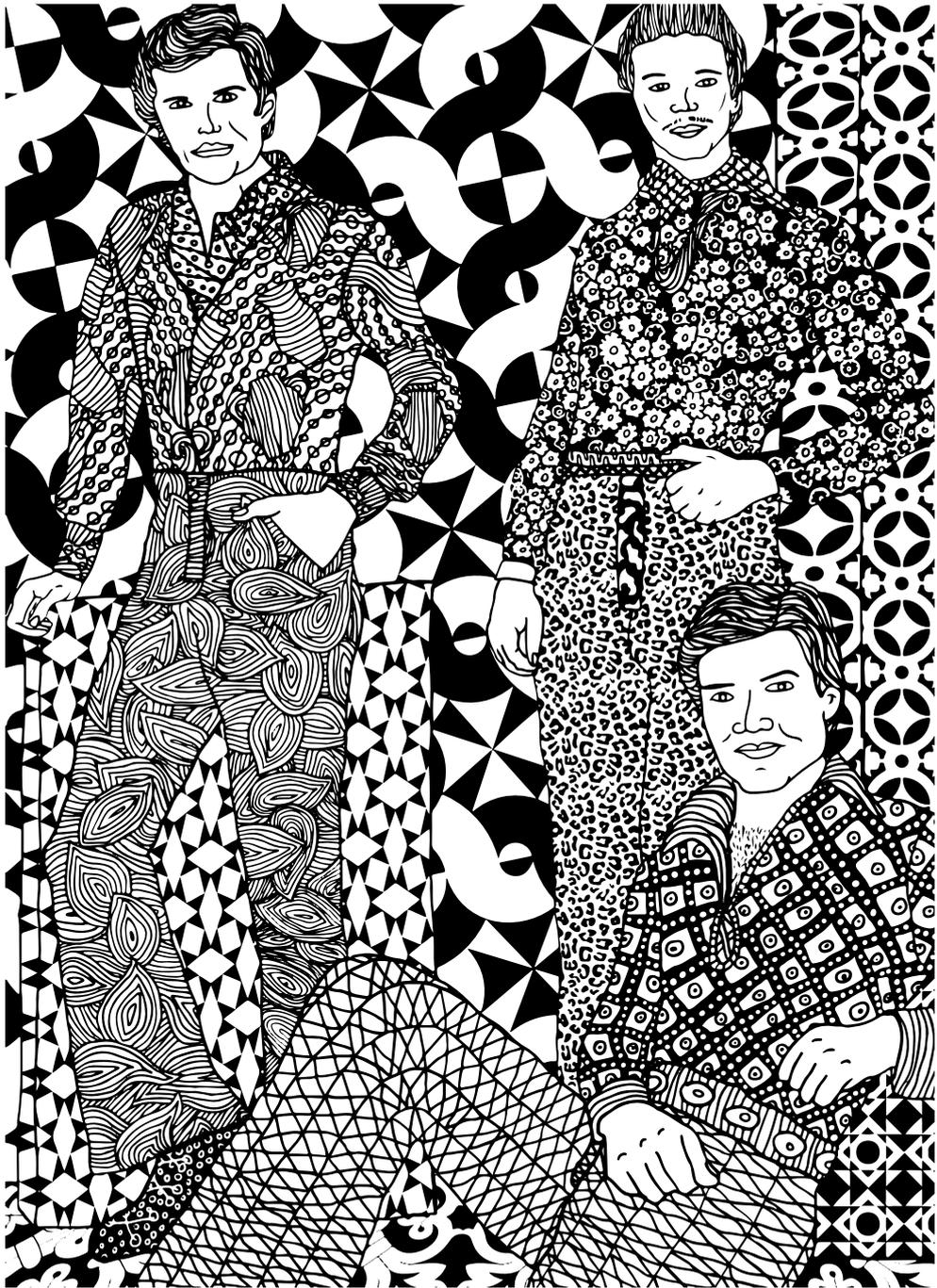
migrante para subjetivarse, para repolitizar y reapropiarse de sus cuerpos, haciendo de ellos un lugar de lucha, el mismo cuerpo que fue profanado, pero donde se podrá escribir el mensaje de las mujeres migrantes diversas que sin arraigo y sin nacimiento jurídico pueden ser sujetos políticos de las luchas migrantes.

Referencias

- Álvarez, S. (2021). Tánstos irregularizados. En I. Ceja, S. Álvarez, & U. Berg, Migración (pág. 165). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Banco Mundial (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Beauvoir, S. D. (1949; 2019). *El segundo sexo*. Francia; Madrid: Penguin Random House.
- Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires & Barcelona: Paidós.
- Castles, S., & Miller, M. (2009). *The age of migration International Population Movements in the Modern World*. London: Red Global Press.
- Centro de Justicia y Paz. (2019). *Incremento de casos de violencia sexual y de género, enmarcado en la actual situación migratoria del país*. Carácas: CEPAZ.
- Chalcraft, J. (2007). Fuerzas de trabajo en Oriente Próximo. *New Left Review*, 45 (1), 26 - 47.
- Enloe, C. (1983). *Does khaki become you? The Militarization of Women's Lives*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Enloe, C. (2000). *The international politics of militarizing women's lives*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520923744>
- Esteban, M. L. (2004). *Antropología del cuerpo: género, itinerarios corporales, identidad y cambio*. Barcelona: Bellaterra.
- Foucault, M. (2019). *La historia de la sexualidad I voluntad del saber*. Madrid: Siglo XXI.
- Fundación PARES. (2021). *La trata de personas en la frontera colombo-venezolana*. Bogotá: PARES.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras, los desafíos del nuevo gobierno*. Bogotá, Colombia: Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2019). *Sin dios ni ley: un análisis de la situación de la seguridad en la frontera colombo-venezolana*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.

8. Se comprende por remesas a las transacciones de recursos financieros o en especie que efectúan los migrantes desde sus lugares de destino a los parientes o círculo social que está ubicado en los lugares de origen del migrante.

- Fundación Paz y Reconciliación. (2020). *Seguridad y Migración en la frontera Colombia-Venezuela*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2021). *El viacrucis de las trochas: La Guajira y El Zulia, Norte de Santander y Táchira*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Fundación Progresar. (2017). *Una mirada local al crimen organizado en la frontera colombo venezolana*. Bogotá: Fundación Progresar.
- Guillaumin, C. (2005). Práctica del poder e idea de naturaleza. En Curiel, O., & Falquet, J. (Compiladores), *El patriarcado al desnudo. Tres feministas materialistas* (p. 175). Buenos Aires: Brecha Lésbica.
- Hernández-Sampieri, R., Collado, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ª ed.). México D.F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. DE C.V.
- Herrera, G. (2021). Subjetividades. En I. Ceja, S. Álvarez, & U. Berg, *Migración* (pág. 165). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Human Rights Watch. (2019). *La emergencia humanitaria en Venezuela. Se requiere una respuesta a gran escala de la ONU para abordar la crisis de salud y alimentaria*. Washington, D.C.: Human Rights Watch.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Lagarde, M. (2005). *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Ciudad de México: UNAM.
- Lugones, M. (2013). *Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples*. Guadalajara: Librería de Cuerpos Parlantes.
- Migración Colombia. (2020). *Radiografía venezolanos en Colombia*. Bogotá: Migración Colombia.
- Millett, K. (2000). *Sexual Politics*. Chicago: University of Illinois.
- Mischkowski, G. (4- 5 de julio de 2013). "The Trouble with Rape Trials – The Prosecution of Sexual Violence in Armed Conflict from the Perspectives of Female Witnesses". "The Trouble with Rape Trials – The Prosecution of Sexual Violence in Armed Conflict from the Perspectives of Female Witnesses". Heidelberg, Alemania: Medica mondiale.
- Navarrete, J. M. (2000). El muestreo en la investigación cualitativa. *Investigaciones Sociales*, 4 (5), 165 - 180. <https://doi.org/10.15381/is.v4i5.6851>
- Packer, M. (2019). *La ciencia de la investigación cualitativa*. Bogotá D.C: Ediciones Uniandes. <https://doi.org/10.30778/2018.47>
- Peterson, S., & Sisson Runyan, A. (2013). *Global Gender Issues in the New Millennium*. Boulder: Westview Press.
- Pineda, E., & Ávila, K. (2019). Aproximaciones a la migración Colombo-venezolana desigualdad, prejuicio y vulnerabilidad. *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, 12(16), 59-78. <https://doi.org/10.25058/1794600X.988>
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y Ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Sassen, S. (2006). *La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas*. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 27(1), 19 - 40.
- Segato, R. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Segato, R. L. (2013). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. Ciudad de México: Tinta Limón. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200003>
- Segato, R. L. (2014). El sexo y la norma: frente estatal, patriarcado, desposesión, colonialidad. *Revista Estudios Feministas*, 22, (2), 593-616. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200012>
- Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Tilly, C. (2003). *The politics of collective violence*. Cambridge: University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511819131>
- Universo Centro. (2020 de julio de 2020). La trocha. Obtenido de La trocha: <https://www.universocentro.com/NUMERO116/La-trocha.aspx>
- Wood, E. J. (2008). Sexual violence during war: toward an understanding of variation. En S. Kalyvas, I. Shapiro, & T. Masoud, *Order, conflict and violence*, p. 450. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S. A.).



De la serie Man Enough

Un estado del arte sobre la inclusión y el acceso de la migración a la salud pública argentina

A state of the art on the inclusion and access of migration to Argentine public health

Angerlin Rangel Mujica 

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Argentina
rangelangerlin@gmail.com

Resumen

Este artículo analiza algunas de las dimensiones del concepto de inclusión, con el fin de definir el contexto en el cual se desarrolla el acceso de los inmigrantes a la salud pública en Argentina, país protagonista por las nuevas dinámicas migratorias que emergieron en el escenario suramericano a partir del 2015. Mediante un análisis documental sobre el abordaje del sistema de protección e inclusión social del inmigrante, se presenta una revisión de fuentes con énfasis en el binomio entre migración y salud. Estas categorías funcionan como indicadores que describen un vínculo tenso y en constante mutación; es el vínculo entre lo nacional y lo extranjero, entre lo regular o lo irregular, y entre inclusión y acceso efectivo a derecho.

Palabras clave: inclusión, protección social, migración, salud pública.

Abstract

This article analyzes some of the dimensions of the concept of inclusion, in order to define the context in which the access of immigrants to public health develops in Argentina, a leading country due to the new migratory dynamics that emerged in the South American scenario, from 2015. Through a documentary analysis on the approach to the system of protection and social inclusion of the migrant, a review of sources is presented with emphasis on the binomial between migration and health. These categories function as indicators that describe a tense and constantly changing bond; it is the link between the national and the foreign, between the regular or the irregular, and between inclusion and effective access to law.

Keywords: inclusion, social protection, migration, public health.

Artículo: Recibido el 10 de septiembre de 2021 y aprobado el 13 de octubre de 2021

Cómo citar este artículo:

Rangel Mujica, A. (2021). Un estado del arte sobre la inclusión y el acceso de la migración a la salud pública argentina. *Reflexión política* 23(48), pp. 40-54 doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4238>

Introducción

Se presentan los resultados preliminares de una investigación que planteó analizar *la inclusión de la inmigración venezolana a la salud pública en Argentina desde el 2015 hasta hoy: un estudio de caso sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)*. El estudio se introduce en el debate sobre migración e inclusión a la salud pública; inclusión entendida como “el acceso de los migrantes a los derechos sociales, en igualdad de condiciones y sin discriminación” (OIM, 2017; Ferrajoli, 2006). Sobre este marco,

el objetivo del artículo es presentar, de manera sintética, un relevamiento de fuentes que responden a cómo es el tratamiento académico y político que ha tenido el tema “migración, salud pública, garantía y goce de derechos” en Argentina; el análisis se hace en el marco de los cambios que imponen las dinámicas globales en las agendas políticas nacionales (Domenech y Pereira, 2017; Gil y Santi, 2019).

Se realizó una recopilación de investigaciones empíricas publicadas en plataformas como Academia.edu, Redalyc, RefSeek y Scielo entre el 2000 y el 2021. Se utilizaron y combinaron las palabras clave inclusión, protección social, migración y acceso a la salud de la población migrante en Argentina. Asimismo, se revisó la base legal Infoleg para sumar el aspecto normativo a algunas reflexiones, tomadas de documentos publicados por organismos internacionales sobre la gobernanza de la migración en sus ámbitos global, regional, nacional y local. Finalmente, se triangularon los resultados de los referentes documentales, entre artículos de investigación, disertaciones teóricas y normas consultadas para presentar el análisis en cuatro ejes: 1.-génesis del concepto de inclusión; 2.-síntesis del marco jurídico sobre la protección social al inmigrante; 3.-inclusión de la migración a la salud pública en Argentina y 4.-una breve caracterización del sistema de salud pública argentino.

1. Génesis y transformación del concepto de inclusión

Para iniciar la reflexión sobre la inclusión, es pertinente tomar la exploración conceptual que realiza Camarero (1998), en la cual hace un recuento cronológico del origen de su definición. Este autor señala que es en Europa en donde se dan los principales indicios por conceptualizarla y por tratar de explicarla a partir de la noción de exclusión, definición que se remonta a la Francia de los sesenta y setenta cuyos principales exponentes fueron Pierre Massé y René Lenoir, quienes emplearon este concepto para aludir a los pobres y a “las circunstancias personales o grupales que impedían la integración a la sociedad bajo las mismas condiciones” (Padrón y Román, 2010: 810); también solía emplearse para “caracterizar a un grupo de ciudadanos marginados y desprotegidos que no recibían ningún tipo de prestación por parte del Estado” (Camarero, 1998, p. 76).

Durante las décadas del ochenta y noventa del siglo XX, el uso de este concepto de exclusión social reemplazó la noción de pobreza así como el debate sobre la redistribución de la riqueza; pasó a ser empleado no solo para referirse a la marginalidad y desprotección de algunas personas, con respecto a los sistemas universales de seguridad y asistencia social del Estado, sino también a la falta de vinculación e inserción social de muchas otras, debido, en su mayor parte, al desempleo o al empleo precario (Cubillos, 2017: 357). Desde finales de los noventa, a partir del proceso de globalización, con el predominio del neoliberalismo y el aumento de la desprotección social, se impuso una tendencia teórica que empleaba el término exclusión para entender “algo que va más allá de la pobreza y la desigualdad social, que se manifiesta en ruptura de los lazos sociales, dualismos y estratificación social” (Padrón y Román, 2010: 817); sobre esta perspectiva, la exclusión se relacionó, por una parte, con las condiciones de marginación y desprotección en las que vivían *ciertas* personas; mientras que, por otra parte, se asoció con una concepción de ejercicio de ciudadano (Camarero, 1998, p. 76).

En América Latina, el debate sobre la exclusión sucedió cuando en la región se discutían temas como la marginalidad, la desigualdad social, la pobreza y la constitución de las democracias modernas. El mayor predominio en el debate sobre estas últimas se debía a que las mismas se basan en la inclusión de sus ciudadanos para funcionar; desde este espacio de la discusión se entiende que “la exclusión ocurre dentro de los sistemas democráticos basados en la inclusión de sus ciudadanos en los distintos subsistemas sociales” (Padrón y Román, 2010: 817). Dada estas circunstancias, algunos autores sostienen que la inclusión social es un concepto más político que analítico, debido a sus efectos perjudiciales para la estabilidad de las democracias y, por el acceso desigual a derechos; por lo tanto, en el debate político, la desigualdad social se centra en la materialización de la inclusión (Muñoz y Barrantes, 2020: 13; Jelin, 2021:40).

La categoría “inclusión” goza de un esfuerzo deliberativo dentro de los organismos internacionales, en su búsqueda por tratar de medirla y comprobar su efectividad. Desde esta perspectiva se entiende por inclusión a “un vector con un conjunto de dimensiones en el que los individuos son reconocidos y tienen garantía de acceso a derechos para desarrollarse en condiciones de igualdad” (CEPAL, 2017:11); a su vez, que “la desigualdad en el acceso a recursos, derechos, bienes y servicios, afecta la calidad de vida de las personas”, así como su integración a la sociedad (Carrasco y Suárez, 2018:13). Esta línea posiciona el rol crucial, estructurante y productivo del Estado en términos de reconocimiento y protección de derechos; una mirada que se ubica en un espacio analítico predominantemente normativo en el que la inclusión es evaluada, o abordada, a través de los sistemas de protección social que surgen con el propósito, además de proteger de la pobreza, facilitar el acceso como garantía de inclusión, sobre la base del concepto y los principios de universalidad, no-discriminación e igualdad (Carrasco y Suárez, 2018:13; Cecchini y otros, 2015: 33; Muñoz y Barrantes, 2020: 18).

Desde otro punto de vista, el reconocimiento está más relacionado con una dimensión cultural, en el cual la inclusión significa pertenecer, ser incorporado, “adjuntarse”; es decir, se entiende como formas sociales de inclusión a las distintas conexiones interpersonales, al igual que aquellas en el marco de la sociedad de las que se desprenden leyes, reglamentos y normas que regulan el alcance de las libertades y las oportunidades de participación (Felder, 2018:302). Esta visión habla de la inclusión como formas reguladas de reconocimiento en las cuales la sociedad es considerada legítima por sus miembros, en la medida en que sea capaz de garantizar relaciones de reciprocidad y de reconocimiento en varios niveles (Felder, 2018: 310; Fraser, 2003: 22).

Para Thayer y Durán (2015) que basan su estudio en la teoría del reconocimiento expuesta por Honneth (2010), el reconocimiento se da en un contexto permeado por relaciones de poder entre sujetos culturalmente diferenciados (Thayer y Durán, 2015:140); esta propuesta conceptual afirma, además, que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como fundamento de la ciudadanía, segmentan a la población y tensionan su incorporación social. De acuerdo con

estos autores, la desigualdad afecta de manera diferente a los distintos colectivos y, además, se expresa en los altos niveles de vulnerabilidad que permean al fenómeno migratorio (Thayer y Durán, 2015).

Existen coincidencias teóricas que igualmente ubican a las desigualdades sociales y al debate entre inclusión versus migración como un vínculo en constante tensión, especialmente relevante en el ámbito del derecho y de las políticas públicas migratorias que hacen converger al Estado con el migrante dentro de un “hecho político”, en el cual se deben su existencia el uno al otro (Oszlak y O'Donnell, 1981; Castles, 2006).

Hasta aquí se pueden demarcar al menos dos maneras de entender la inclusión a partir del reconocimiento. Una está relacionada con la conexión entre inclusión y reconocimiento en el marco de una reacción o respuesta social, o como un estatus atribuido, con la justicia y la manera en que los esquemas culturales institucionalizados impiden que los individuos participen en la vida social como iguales (Felder, 2018: 309). Esta postura agrega que las luchas por el reconocimiento tienen lugar en un mundo de desigualdades materiales y recorte de derechos (Thayer y Durán, 2015: 136) como el acceso al trabajo asalariado, la educación, la asistencia sanitaria y que “tiene consecuencias en las expectativas de vida y las tasas de enfermedad y mortalidad” (Fraser, 2003: 2).

La otra aborda el reconocimiento desde el aspecto normativo (García, 2016: 17), que, del mismo modo, impone un peso a la existencia de desigualdades; una precondition particularmente desafiante para la región latinoamericana, debido a su marcada desigualdad histórica y por las brechas u obstáculos para el acceso al derecho por parte de los sectores menos favorecidos (Muñoz y Barrantes, 2019:37). Estas dos visiones, lejos de ocupar espacios analíticos opuestos, se imbrican en la medida en que ambas están institucionalizadas en un Estado que crea el medio legal y regulatorio para el desarrollo de las estrategias sociales y al mismo tiempo, rompe con un núcleo común de protección en el que la población migrante se ubica como uno de los grupos más sensibles (García y Nejamkis, 2018:220).

Entonces, en el marco de discusión sobre la protección e inclusión social de la migración, se encuentran los debates sobre la desigualdad y



pobreza, así como los que cuestionan la facultad que tiene el Estado para reconocer y garantizar los derechos, del mismo modo que para determinar quiénes son nacionales y organizar el reconocimiento de dichos derechos a partir de la clasificación entre nativos versus extranjeros (García, 2016: 120); en esta línea, y de manera similar, se ubican los análisis basados en la normativa mediante la cual se desarrollan e implementan las políticas migratorias como parte de los niveles diferenciales para la inclusión y el acceso a los servicios públicos y/o a los mecanismos de inclusión social (Ceriani, 2011).

Desde el campo del conocimiento sobre la visión normativa, se fragmenta el abordaje en dos dimensiones legales: la interna y la internacional. Esta perspectiva responde a la entrada de una *nueva era de la migración* que transformó las relaciones bilaterales y regionales, la seguridad, la identidad y la soberanía nacional, dado el encuentro con las lógicas regulatorias basadas en el paradigma de los derechos humanos. Específicamente, en América Latina esta nueva era está protagonizada por el crecimiento de la migración intrarregional que dio lugar a un marco conceptual sobre la “reciente humanización” en las legislaciones y políticas migratorias que, en Latinoamérica, permite hablar de un viraje en el inicio del siglo, impulsado por gobiernos progresistas que dirigieron esfuerzos hacia un entendimiento de la migración en clave de derechos humanos. Esta precondition posiciona a la persona migrante como sujeto de derechos humanos frente a un Estado del cual no son nacionales, pero, al mismo tiempo, conforma una relación ambivalente entre lo nacional, lo internacional y la persona migrante, cuando en estricto rigor es el Estado quien tiene la facultad de fijar sus políticas migratorias y de “asignar derechos distintos a nacionales frente a extranjeros, a migrantes en situación regular o irregular” (García, 2016:107; García y Nejamkis, 2018: 222; Nicolao, 2019: 5).

A este respecto Domenech y Pereira (2017) destacan que el estudio que toma como objeto y foco de análisis las llamadas políticas migratorias, al menos desde las contribuciones más significativas durante los últimos 30 años, sigue monopolizado por el discurso académico sociojurídico, y se ha basado fundamentalmente en la legislación y programas nacionales de gobierno, atravesados por el nacionalismo metodológico y el

pensamiento de Estado (Domenech y Pereira; 2017: 85), una perspectiva que soslaya la complejidad o las ambigüedades que convergen en el ámbito del gobierno de la migración, además que ha minimizado el proceso de producción estatal de la ilegalidad o irregularidad migratoria y ha bloqueado las formas de “problematizar la configuración histórica de los controles migratorios y fronterizos, y los orígenes de prácticas como la detención y la expulsión de extranjeros” (Domenech y Pereira; 2017: 99).

Aunque cada situación migratoria contiene sus propios desafíos de inclusión y de protección social, los estudios basados en la región latinoamericana la definen como un territorio fértil para la vulnerabilidad, la discriminación y la exclusión como consecuencia del origen, la raza, la condición sexual, entre otras características que interactúan con la categoría de extranjero y que podrían traducirse, no solo en prácticas discriminatorias, racistas y xenófobas, sino también barreras para el ejercicio de los derechos, principalmente el acceso a la protección social (Muñoz y Barrantes, 2020).

Visto hasta aquí, metodológicamente la normativa es la “puerta de entrada” para el estudio de las políticas públicas migratorias, pues se encuentran comprendidas en un cuerpo documental que constituye el conjunto de propuestas institucionales (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones, u omisiones, etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio (García y Nejamkis, 2018: 222; Novick, 2012:13; Nicolao, 2019: 6).

Es decir, las políticas públicas migratorias representan el modo de instrumentalizar el concepto de inclusión que en los criterios de legislación nacional se traducen en formas, condicionamientos y requisitos para la entrada o permanencia de los extranjeros. Un ejemplo tangible de cómo opera, está en la solicitud de documentos como los antecedentes penales o policiales, la defensa del empleo nacional, entre otros que forman un marco diferencial de ciudadanía definido a partir de niveles y categorías migratorias que dan el carácter de regularidad a partir del tipo de residencia: transitoria, temporal o permanente (García y Nejamkis, 2018: 233; Ceriani, 2011: 72; Domenech y Pereira; 2017: 96).

En un texto sobre Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica, Acosta y Freier, (2015) tensionan el discurso político sudamericano

sobre los derechos de los migrantes y la promoción de la movilidad humana con carácter universal. Este texto sostiene que si bien es cierto existe una apertura hacia un discurso universalista traducido en legislaciones de carácter innovador en algunos países, como por ejemplo en Argentina, se vislumbra al mismo tiempo una cierta preocupación a la hora de articular un discurso coherente respecto a las nuevas migraciones y la regulación legislativa dirigida específicamente a los migrantes en situación irregular, “ya que son los migrantes indocumentados los que tienen mayores dificultades a la hora de acceder a derechos y a un estatus jurídico seguro” (Acosta y Freier, 2015:174).

Emerge la regularidad migratoria como una variable que se define a través de un trámite administrativo resuelto en un tiempo que ubica a las personas migrantes al margen de la ley, expuestas a desprotección jurídica; es por esto que dentro de los determinantes que operan en el proceso migratorio -económicos, políticos, socioculturales, individuales y tecnológicos-, la irregularidad es un rasgo común para la profundización de la vulnerabilidad, en tanto que impone una limitación estructural en el acceso al bienestar, la protección social y al goce de los derechos humanos (Ceriani, 2011: 69; Penchaszadeh, 2012; Acosta y Freier, 2015: 174; García y Nejamkis, 2018:226; Nicolao, 2019:17); dicha limitación comienza por la tensión que genera la identidad jurídica como el mínimo umbral de ciudadanía orientado a ciudadanos y residentes legales (Thayer y Stang, 2017).

Con base en la forma y el cómo los Estados configuran las trayectorias migratorias hacia el acceso creciente o decreciente a derechos, la irregularidad migratoria está asociada con los estudios sobre la desprotección social, explotación de personas, trabajo forzado, trata, prostitución y secuestro, como parte de algunos de los peligros que pueden manifestarse durante el trayecto migratorio. Por un lado, la falta de documentos en el país de acogida posibilita la ilegalidad que conduce a procesos judiciales o administrativos como multas, deportación, etc.; por el otro, no contar con la documentación del país de origen (partidas de nacimiento, comprobantes de matrimonio y otros), igualmente aumenta el riesgo de caer en redes de abuso o de utilización de canales poco convencionales para acceder al trabajo, la justicia y los servicios públicos. Queda así descrita la vulnerabilidad migratoria, en un tránsito que

interpela el peso determinante del Estado, su centralidad y, por ende, la creciente necesidad de abordajes, tratamientos y políticas públicas internacionales con base en la protección jurídica dentro de un sistema supranacional (Nicolao, 2019; Thayer y Stang, 2017).

Para sistematizar las ideas expuestas hasta ahora, la migración es un hecho social que converge en los márgenes de discusión entre los ámbitos global, internacional, regional, nacional y local, y en su estudio existe una tendencia que privilegia el abordaje desde los marcos normativos, como modo de garantizar la inclusión y el acceso por ley a la protección social, lo que deja implícita una concepción o tutela estatal que se define por medio del conjunto de derechos civiles, políticos y socioeconómicos que tienen las personas migrantes para insertarse o integrarse en la sociedad de destino (Gíl y Santi 2019:5; Thayer y Stang, 2017).

Paralelamente, con el crecimiento de la movilización transnacional tomaron fuerza en las investigaciones los instrumentos normativos internacionales a los que se adhieren los Estados, como referencias para el análisis de la temática de inclusión de la migración, así como de la implementación del enfoque de derechos humanos en los sistemas nacionales de protección social; pues “su incorporación en las normas nacionales constituye, al menos desde el ámbito jurídico, un respaldo para el acceso a derechos” (Novick, 2012: 13; Domenech y Pereira; 2017: 95; García y Nejamkis, 2018: 232; Gíl y Santi, 2019:6).

La instrumentalización de la norma internacional se define a través de un conjunto de intervenciones que el Estado realiza en la esfera pública, asumiendo la provisión de los denominados servicios universales (Canelo, Gavazzo y Nejamkis: 2018). Al respecto Nicolao (2019) señala que “si bien es cierto que los movimientos migratorios internacionales poseen una dimensión global, es en el ámbito local donde se delimita” (Nicolao, 2019: 4), lo que significa que en definitiva, aunque los Estados han ratificado un conjunto de tratados internacionales y regionales en el plano de la gobernanza global de las migraciones, y además, en el Derecho Internacional han iniciado un recorrido en materia de respeto, garantía y protección de los derechos humanos de las personas migrantes, las políticas migratorias son elaboradas y ejecutadas a nivel nacional (Nicolao, 2019; García y Nejamkis, 2018).



Quizás esta discrecionalidad se debe a que dentro de las principales respuestas que acompañan a la inmigración contemporánea, “en el marco de nuevas (viejas) políticas migratorias prevalece un contexto de rupturas y continuidades”, en un debate constante sobre la criminalización de la migración, la persistencia de componentes securitarios y desigualdades múltiples (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018:155; Jelin, 2021:41). En el marco de esta discusión, en torno a la necesidad y preocupación subyacente, este estudio se inserta en la tensión entre la norma y su aplicabilidad, en el marco de la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos y en los diversos instrumentos internacionales que acompañan la inclusión social y el acceso a la salud de la población migrante.

2. Marco jurídico de protección e inclusión social al migrante

Más allá del hecho de ser nacional de un Estado, el concepto de inclusión se imbrica con las premisas de protección universal, definidas como el complemento al derecho interno de los Estados que reafirman instrumentos tanto en el ámbito internacional como en el regional. Visto de esta forma, se podría decir que la gobernanza de la migración internacional opera desde dos ámbitos: en el Sistema de Protección Universal y el Sistema Interamericano, cada uno de ellos dispone de diferentes instancias, mecanismos y organismos destinados a la protección y garantía de los derechos humanos en los distintos niveles de acción.

A nivel internacional, existen un conjunto de instrumentos jurídicos vinculantes y otros conexos, junto con normas no vinculantes. Dentro de los instrumentos específicos consagrados en el marco de los derechos humanos para la protección de los migrantes, destaca por su carácter vinculante la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990 (ONU, 2011). Por otra parte, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se puede observar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José” (1969), que definen la garantía de los derechos a toda persona sin discriminación (art 1.1); el derecho a la residencia (art 22), a la nacionalidad (art 20) y a la igualdad ante la ley (art 24); el Protocolo Adicional a esta

Convención Americana, específicamente en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como “Protocolo de San Salvador” (1988), que establece la obligación de los Estados de adoptar medidas (art 1) y disposiciones del derecho interno (art 2) (Jaramillo, 2013: 55).

Dentro del ámbito intergubernamental, también se pueden identificar esfuerzos dirigidos a promover instancias de cooperación y discusión en torno a la migración y la protección del migrante. Un ejemplo es el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (2018), que es un documento esencial para analizar lo relativo con la gobernanza migratoria y la garantía de derechos por parte de esta población. Bajo este panorama, el acceso a los servicios sociales es clave para el estudio de la inclusión social del inmigrante, ya que la garantía de las necesidades básicas y el acceso a servicios como salud, educación y trabajo son fundamentales para garantizarla. Ante este desafío, en septiembre de 2015 la ONU adoptó la Agenda 2030, que buscó dar impulso a los acuerdos y compromisos asumidos a nivel bilateral y multilateral, con énfasis en la estrecha relación entre migración internacional y la protección social de las personas migrantes. Además, desde el año 2016 y 2017 la Asamblea General de las Naciones Unidas activó las negociaciones en torno al Pacto Global de Migración. En América Latina, se instaló en la idea de protección universal y sus lineamientos políticos bajo la perspectiva de desarrollo humano para las migraciones; ante dicha perspectiva, se planteó la construcción del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM-2010).

Por su parte, el carácter multilateral de la gobernanza migratoria se expresa en distintas respuestas regionales a nivel mundial, y es a través de la plataforma del multilateralismo que se han formulado políticas específicas para facilitar la circulación de personas en cada región, con cierto grado de concesión de soberanía a un nivel de autoridad más elevado, como es el caso de las comunidades políticas y económicas regionales (Acosta y Freier, 2015). Por ejemplo, en torno al caso del Mercado Común Latinoamericano (Mercosur), bajo el pragmatismo económico y en torno al área de libre comercio, se instaló una línea entre los derechos humanos y la regularización de migrantes; en lo específico, se impulsó el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte, como un modo de facilitar la movilidad, la

residencia y la regularidad de las personas en este espacio geográfico (Brumat, 2019:11). Algunas opiniones señalan que este Acuerdo se convirtió en “un salto cualitativo fundamental en el tratamiento dado a la movilidad territorial” (Novick, 2011:21; Cerani, 2011:78); de hecho, desde que se firmó en el 2001, no ha existido otro documento de relevancia regional con tanto impacto sobre los derechos de los migrantes, específicamente para regularizarse y adquirir la residencia (Ramírez, 2019: 32).

En sinergia con el enfoque de Derechos Humanos adoptado por el Mercosur y en términos de normativas, algunos de los países de la región se enrumbaron hacia la discusión y aprobación de nuevas leyes migratorias (Brumat, 2019: 12). En este sentido, Argentina (2003) fue el primero en avanzar con la sanción de una legislación que reconoce a la migración como un derecho humano (Canelo, Gavazzo y Nejamkis: 2018:154). Sin embargo, algunos estudios sostienen que la normativa y el discurso sobre la migración como derecho humano en América Latina aún coexiste con el enfoque de seguridad (Domenech y Pereira, 2017:95; Gil Araujo y Santi, 2019).

Esto quiere decir que, aunque la agenda regional avanzó en la discusión sobre los derechos humanos de las personas migrantes y, en algunos casos se tradujo en la reconfiguración del marco normativo legal, como el caso de Argentina que pasó a identificarse como una normativa de avanzada en la materia, el debate sobre la inclusión en términos de acceso a los derechos sociales por parte de los migrantes aun presenta serios desafíos relacionados sobre todo con la regularidad migratoria, en tanto el vínculo entre migración y ciudadanía (Thayer y Stang, 2017; Novick, 2011; Basualdo, 2017).

En el ámbito de lo nacional, con la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871 (2004) Argentina “parte de reconocer a la migración como un derecho fundamental e inalienable de la persona, que se debe garantizar sobre la base de la igualdad de trato” (Nicolao, 2019: 6). En este sentido, lo primero que dice sobre su política migratoria, es que se encuentra explícitamente contenida en normas, leyes, decretos, resoluciones, tratados internacionales y regionales que conforman el sistema universal e interamericano de derechos humanos. En cuanto a la regulación, a través de la Ley N° 25.871, 2004, art. 23, inciso 1, incorpora la categoría de “residencia temporaria por nacionalidad” que establece el derecho a una

residencia por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples a los ciudadanos provenientes de países miembros y asociados del Mercosur (Nicolao, 2019: 7).

Con base en el modelo regional, Argentina postula una Ley considerada de avanzada por algunos organismos internacionales, dado a que establece la migración como un derecho humano e incorpora la igualdad en el acceso y protección de derechos sociales de las personas migrantes.

3. Inclusión de la migración a la salud pública en Argentina

En este campo de discusión sobre la protección e inclusión de la migración a los derechos sociales, el tema de la salud ha sido especialmente relevante al interior de la ONU; de hecho se creó el concepto vinculado con la salud global para operacionalizar su relación con los derechos humanos y la política intergubernamental, el mismo establece que “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social” (OMS, 1946, 2015: Preámbulo), un concepto íntimamente ligado con “el proceso histórico de la globalización económica y tecnológica y a la emergencia de problemas planetarios relacionados al medio ambiente y a los nuevos flujos migratorios” (Manchola, Garrafa, Cunha y Hellmann, 2017: 2152).

Además, en los distintos abordajes es frecuente advertir que las personas que migran muestran una importante vulnerabilidad en su salud, debido a los desajustes emocionales que supone dejar el lugar de origen, los cambios de alimentación o las dificultades para alimentarse adecuadamente, la incertidumbre de la travesía entre otras circunstancias (Piñones, Liberona, Nanette y Leiva, 2021).

En consecuencia, se han creado mecanismos internacionales que están relacionados con el derecho a la salud para la protección de las personas migrantes. Tal es el caso de la resolución de la OMS N° WHA61.17 de Salud de migrantes del 2008, la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de octubre de 2013 (Resolución A/RES/68/4) de la ONU, el marco operación de referencia Consulta Global en Salud de Migrantes de Madrid, basada



en la resolución WHA61.7 de 2010, y el Informe de Promoción de Salud de Migrantes de la OMS (A69/27) de 2016, la resolución CD55/11 de OPS la Salud de los Migrantes de 2016, la Declaración de Colombo de la Reunión Global sobre Salud de los Migrantes, de OIM y OMS de 2017.

Sobre la base del marco migratorio garantista en materia de salud a nivel global, la ley argentina señala que “no podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria” (Ley N° 25.871, 2004, art. 8).

Ahora bien, algunos estudios que reflexionan sobre el binomio migración y salud en Argentina sostienen que se trata de un sistema de protección social desigual, con presencia de “mecanismos de inclusión diferencial” que regulan el acceso de la población no nacional “cuando las prácticas que demandan son costosas” (Nicolao, 2019: 6; Basualdo, 2017: 68). Dichos estudios basan sus análisis en la aplicación de la norma, el funcionamiento de la institucionalidad en las distintas esferas de atención y el contraste entre la garantía de inclusión y la demanda de bienes y servicios; además, cuestionan la universalidad y el acceso reducido para los migrantes, sobre todo en situación “irregular” (Goldberg y Silveira, 2013; Nicolao, 2019; Basualdo, 2017).

En la bibliografía consultada se desprenden al menos tres formas de abordaje que, en su mayoría, toman como referencia los migrantes bolivianos, paraguayos y peruanos en contextos locales (Courtis et al., 2010; Goldberg y Silveira, 2013). La primera está relacionada con los determinantes sociales en la salud (DSS); la segunda, desde las desigualdades y los aspectos diferenciales que imponen la cobertura y la utilización de los servicios como brechas para el acceso al servicio; la tercera, asociada con el enfoque de derechos humanos desde la perspectiva de la salud pública.

Los determinantes sociales de la salud son aquellas condiciones en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen y que, a su vez, determinan la concepción de los sistemas de salud; dichos determinantes generalmente se relacionan con la distribución de la riqueza, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, y con los sistemas políticos adoptados por los países (CEPAL, 2009; OMS, 2008). Existen otros determinantes

sociales que actúan como brechas para el acceso a la salud como un derecho, y son los relacionados con las condiciones de exclusión, fragmentación y discriminación que incrementan la vulnerabilidad de los migrantes, como consecuencia del estigma y las barreras culturales y/o comunicativas (Mario, 2018).

Si bien es cierto que la migración en general es considerada un determinante social, particularmente la irregular funciona como determinante social de la salud; aparece nuevamente la variable sobre la regularidad migratoria, como uno de los principales obstáculos para el acceso a derechos como la salud, ya que está sujeto a las condiciones específicas en las que se realiza la migración, es decir, si es voluntaria o forzada, si es en contexto de frontera, la etnicidad, el género, el país de origen y de destino, puede aumentar el riesgo de afectar la salud de las personas (Goldberg y Silveira, 2013; Nicolao, 2019). Desde otro punto de vista, Piñones, Liberona, Nanette y Leiva (2021) señalan que una de las aproximaciones contemporáneas más vigorosas en el abordaje del binomio salud-migración es el de la vulnerabilidad estructural que, a diferencia de los DSS, muestra cómo la estructura social impone riesgos y constricciones específicas a la salud individual y colectiva. Sostienen que para abordar el tema de la salud de los migrantes se debe considerar, en primer lugar, el problema de la estructura económica y política, o el modo de producción, es decir, la vulnerabilidad estructural como herramienta para comprender cómo los mecanismos de la violencia simbólica, presentes en la naturalización de las jerarquías sociales y el racismo estructural, son materializados en los procesos de irregularización administrativa y la producción de entornos sociopolíticos iatrogénicos (Piñones, Liberona, Nanette y Leiva, 2021; Cabieses y Oyarte, 2019).

En consonancia con lo anterior, una segunda forma de abordaje sobre migración y salud encuentra su objeto de análisis en el campo de las desigualdades que funcionan como las brechas para el acceso al servicio; todo lo cual se enmarca en el tópico la protección social y en las políticas de salud que se suman a las intervenciones que el Estado realiza asumiendo -o no- la provisión de los servicios universales (Molina, 2019). En el marco de esta lógica, se define la “situación de vulnerabilidad en salud”, un concepto empleado para aludir a la desprotección de ciertos grupos poblacionales ante

daños potenciales específicamente a su salud, como consecuencia de los obstáculos y desventajas que subyacen frente a cualquier problema de salud (Piñones, Liberona, Nanette y Leiva, 2021).

Ballesteros (2014) sostiene que las desigualdades en el acceso a la salud y al sistema sanitario están condicionadas fundamentalmente por la clase social y otros anclajes estructurales de los sujetos (género y grupo etario), así como con el ingreso, el tipo de cobertura de salud y el lugar de residencia; a partir del enfoque teórico de Andersen (1995), la autora sostiene que, para comprender las desigualdades en el acceso a los servicios de salud es necesario examinar las necesidades diferenciales de utilización de dichos servicios (Ballesteros; 2014). En este mismo sentido Mario, S. (2018) señala que las situaciones de desigualdad, así como las de exclusión social, están demarcadas por la distribución de los ingresos y de las condiciones materiales de vida, y que éstos son los principales obstáculos para el acceso efectivo a los servicios de atención a la salud. El mismo autor sostiene que las desigualdades en la salud también se observan a partir de indicadores sobre los distintos sistemas de cobertura y mediante las prácticas preventivas relacionadas con la percepción del estado de salud (Mario, 2018).

La bibliografía que identifica la existencia de obstáculos en la provisión y la utilización de los servicios de la salud en el caso de Argentina, indica que a raíz de los procesos de descentralización del financiamiento y de la gestión de los servicios de salud se puso en relieve, por un lado, que la provisión depende de las capacidades financieras y de los recursos disponibles a nivel local, es decir, las diferencias en el tipo de cobertura de salud están condicionadas por los niveles de ingresos u ocupación de las personas; y por el otro, la utilización de los servicios está más sujeta a cuestiones biológicas, -como el padecer una enfermedad-, que están mediadas por la edad, el género, las creencias y prácticas en torno al cuidado del propio cuerpo, entre otros (Nicolao, 2019; Mario, 2018).

Ballesteros y Freidin (2009) definen, por un lado, el acceso al sistema de salud entendido como la provisión de salud; y por el otro, el uso efectivo de servicios de salud, desagregado en necesidad sentida, consulta o cobertura, barreras y satisfacción de la necesidad. Estos autores ubican dentro de las barreras para el acceso, indicadores que impiden o dificultan la obtención de atención

una vez detectada la necesidad, como, por ejemplo, la disponibilidad del servicio, los tiempos de espera, la distancia y los costos (Ballesteros y Freidin, 2015). Otras visiones abordan el acceso a través de la utilización de los servicios en un periodo determinado, la accesibilidad, las necesidades de salud, los factores demográficos y la presencia de recursos que posibilitan el uso de los servicios, algunas veces encuentran que la consulta con el médico durante el último año es el indicador más utilizado para medir el acceso a los servicios de salud (Cabieses y Oyarte, 2019; Molina, 2019).

Una tercera visión sobre el acceso y la utilización de los servicios se encuentra en la cobertura universal y el enfoque de los derechos humanos dentro de la perspectiva de salud pública, en tanto acceso equitativo a la atención, más allá de la condición migratoria de las personas (Manchola, Garrafa, Cunha y Hellmann, 2017:215; Cabieses y Oyarte, 2019). Dicho enfoque posiciona la salud como un derecho universal inalienable y la protección social en salud representa una garantía de ese derecho. Según la OPS esta protección se desarrolla a través de tres dimensiones principales y complementarias: cobertura horizontal (acceso al sistema de salud); cobertura vertical (acceso a prestaciones) y protección financiera. La primera se encuentra vinculada con el indicador de acceso al sistema de salud y el uso o utilización efectiva del servicio o prestaciones de salud (OPS, 2010).

Esta discusión sostiene que “el hecho de clasificar a la salud como un derecho humano es uno de los aspectos más polémicos dentro del área de la salud global” porque “involucra costos y temas relativos a la importante injusticia e inequidad sanitaria que una significativa porción de la población enfrenta por estar inmersa un sistema neoliberal injusto que excluye a millones de personas” (Manchola, Garrafa, Cunha y Hellmann, 2017: 2153). Lo quiere decir es que asumirla como un derecho humano tiene implicaciones profundas en el escenario internacional, no solo porque hace que los Estados asuman obligaciones legales frente a la comunidad internacional, sino porque su garantía también está asociada con grandes costos en los sistemas nacionales dirigidos a su atención (Manchola, Garrafa, Cunha y Hellmann, 2017:2153).

Si bien es cierto que tradicionalmente “la agenda política pública no encuentra en la temática de la atención a la salud un objetivo



prioritario” (Maceira, 2020: 156) no es menos cierto que “el incremento de los costos que trae consigo la incorporación de nuevas tecnologías, la identificación de derechos con el compromiso de garantizar espacios de cobertura y el debate internacional del acceso universal” vislumbran la necesidad de profundización de este debate sobre la salud dentro de la agenda de política pública (Maceira, 2020:157). En ese sentido, Molina (2019) argumenta que en Argentina el ejercicio del derecho a la salud de la población migrante está ligado a debates y tensiones más generales en torno al alcance de los servicios, el modelo de salud pública, de atención dominante y las nociones de accesibilidad que orientan la política sanitaria junto con las prácticas de los equipos de salud; desde su perspectiva, la accesibilidad es un vínculo a construir entre los sujetos y los servicios (Molina, 2019).

En síntesis, sobre la base de un panorama de garantía para el acceso, la inclusión del migrante a la salud argentina se define como “la asistencia gratuita, efectiva en lo sanitario y receptiva desde el punto de vista cultural” (Molina, 2019: 5). Bajo este postulado, se parte de la relación del sistema de salud público nacional y local argentino, en clave con la lógica de salud como un derecho humano (Nicolao, 2019); derecho muchas veces reducido ante la presencia de mecanismos de inclusión diferenciada que están relacionados “con la preocupación por resguardar los bienes sociales proporcionados por el Estado para los nacionales o extranjeros-residentes, incluido el acceso a ciertos tratamientos de salud” (Basualdo, 2017:69; Goldberg y Silveira, 2013:287).

En cualquier caso, abordar el sistema de salud exige el diálogo constante con la existencia del derecho universal a la protección de la salud, entender que se trata de un debate más amplio, sujeto a tensiones generales relacionadas con las nociones de accesibilidad, las prácticas de los equipos de salud, entre otras discusiones (Molina, 2019); también supone no perder de vista que, más allá de la cobertura que brinda el Estado, existe la premisa de que las personas migrantes inicialmente no cuentan con cobertura médica.

4. El sistema de salud pública argentino

Según la OMS, el sistema de salud representa las distintas formas que adoptan la protección

de los riesgos y los distintos daños a la salud; este organismo entiende a la salud pública como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (OMS,1948). En palabras de Mannoukian y Venturini, citando a Dever (1991) “la salud no es solamente el producto de condiciones genéticas, biológicas y emocionales, sino también el resultado de relaciones sociales predominantes, por la estructura y dinámica de la sociedad”; además, “determinada por el momento histórico que le enmarca, las relaciones políticas y la organización del Estado” (Mannoukian y Venturini, 2021: 43). Aunque estos conceptos han presentado ajustes según el momento de la historia, a partir de la década de 1990, la estrategia internacional sobre la salud se basó en la promoción de su garantía como acceso universal (Mannoukian y Venturini, 2021).

Ahora bien, la literatura que registra la huella de esta década en el sector de la salud, también reporta un inicio de siglo marcado por los estragos del neoliberalismo y su impacto negativo sobre los sectores menos favorecidos como los inmigrantes, los pueblos originarios y, en definitiva, los excluidos de un sistema pensado para pocos (clase-etnia-género). Dicha realidad dio lugar a la multiplicación de los estudios y las denuncias sobre las desigualdades sociales, en salud y sobre las brechas que se intensificaban entre naciones y dentro de un mismo país. Aunque aún se disputa la implementación de un concepto amplio para explicar estas brechas u obstáculos; por un lado, el de la OMS y el sistema internacional que postulan la presencia de los determinantes sociales y, por el otro, la prevalencia de procesos estructurales que provocan y promueven la desigualdad, existe una marcada coincidencia en los puntos de vista abordados de que, al menos en Latinoamérica, la salud va más allá de los determinantes sociales y que la desigualdad es, más bien, el telón de fondo de donde emergen (Mannoukian y Venturini, 2021).

Mannoukian y Venturini (2021), describen cuatro dimensiones para analizar la salud como sector: el estado de salud, las políticas de salud, los sistemas de salud y los sistemas de atención médica. El estado de salud está relacionado con el punto del que se desprenden las políticas dirigidas a este sector; tiene que ver con el diagnóstico de la situación epidemiológica de los integrantes, el abordaje sobre la enfermedad y la muerte, entre otras cuestiones sociales sobre la salud colectiva

(Mannoukian y Venturini, 2021). Por su parte, la OMS define a los sistemas de salud como la suma de organizaciones, instituciones y recursos cuyo fin último es mejorar la salud (OMS, 2005). Mientras que los sistemas de atención médica son la fracción del sistema de salud que desarrolla acciones, actividades, tareas y mecanismos puestos a disposición de la atención sanitaria, es el punto donde se indaga sobre los recursos destinados a la atención de las prioridades definidas (Mannoukian y Venturini, 2021).

En el caso argentino, se habla de un sistema fragmentado con diferentes formatos que conviven en un mismo territorio y abastece a distintos grupos poblacionales de la misma localidad o región. Es quizás uno de los más fragmentados y segmentados de la región; está compuesto por tres sectores: el público, el de la seguridad social y el privado. El término de segmentación está relacionado principalmente con las fuentes de financiamiento que se extienden desde los impuestos nacionales, provinciales y municipales, hasta las contribuciones de la seguridad social (Maceira, 2020).

En líneas generales, por tratarse de un país federal cada una de las 24 jurisdicciones retiene su responsabilidad constitucional para ejercer con autonomía las funciones de rectoría, financiamiento y prestación de los servicios de salud, y en el cual la seguridad social se desarrolló históricamente de manera desintegrada con la mayoría de las entidades. Se conforma por el ministerio de la nación, los ministerios de salud provinciales, la red de hospitales y los centros de salud públicos, responsables de prestar atención gratuita a toda persona que lo demande, fundamentalmente a personas de los quintiles de ingreso más bajos, sin seguridad social y sin capacidad de pago. Este sector se financia con recursos fiscales ascendentes a 2.2% del PIB (que provienen fundamentalmente de aportes provinciales) y recibe pagos ocasionales del sistema de seguridad social cuando atiende a sus afiliados (Mannoukian y Venturini, 2021).

Dado que se habla de un sistema de salud caracterizado por su excesiva fragmentación, hay que considerar que esto también se expresa en las distintas fuentes de financiamiento, diferentes coberturas, coseguros, copagos aplicados y diferentes regímenes, órganos de control y fiscalización; es decir, tiene una estructura mixta y descentralizada sometido a normativas emanadas desde las distintas jurisdicciones. Se sustenta sobre mecanismos de

protección financiera fuertemente condicionados por el sistema laboral, anclado a un esquema de protección institucional que descansa en espacios públicos de cobertura universal financiados por impuestos o a través de estructuras de seguro social que descansan en las retenciones en el trabajo. El sector público es el responsable de las necesidades de atención de salud de la población sin cobertura (Mannoukian y Venturini, 2021).

Con respecto a los abordajes sobre el sistema de salud y el acceso de la migración, es común observar que se basan en el relevamiento de datos provenientes de censos y encuestas puntuales a través de las cuales discuten la situación de la población y se visualizan en qué medida la condición de inmigrante es el principal factor diferenciador, como grupo social más desprotegido social y económicamente (Maceira, 2020; Molina, 2019; Mannoukian y Venturini, 2021).

Igualmente, existen análisis que privilegian el debate sobre la inclusión de la migración al sistema de salud argentino e identifican brechas existentes para postular una inclusión diferenciada en el acceso (Nicolao, 2019; Basualdo, 2017; Manchola, Garrafa, Cunha y Hellmann, 2017; Cabieses y Oyarte, 2019; Molina, 2019; Mario, 2018; Ballesteros, 2014; Piñones, Liberona, Nanette y Leiva, 2021). Asimismo, se puede observar una tendencia de pensamiento que se instala en la lógica normativa, sobre la protección que precisan el objeto de un derecho, es decir, lo que de algún modo se define a través de la inclusión en las políticas y se garantiza, respalda u obliga por ley, con poca extensión y profundidad en torno a la tensión que conllevan las lógicas del país de origen en los centros de atención a la salud.

En cuanto a la caracterización demográfica, los diferentes estudios indican que mayoritariamente la población extranjera se concentra en el Gran Buenos Aires GBA, región que hoy absorbe al 62,3% de los inmigrantes, pero al mismo tiempo, se trata de una composición variada de acuerdo a cada provincia. Por un lado, la población migrante histórica tiende a radicarse en provincias fronterizas con su país; mientras que los nuevos contingentes de personas migrantes muestran una clara preferencia por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires CABA (Mario, 2018). Tal es el caso de las personas venezolanas y colombianas a quienes se aplica el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, permiso de residencia (temporal y permanente).



De acuerdo con esta información, sustentada por la encuesta de hogares de la ciudad, la distribución reciente corrobora el peso de los inmigrantes que comienzan a residir en la CABA en los últimos cinco años (Martínez y Carpinetti, 2021). De hecho, en un informe publicado en el año 2017, el Mercosur alertó sobre la necesidad de dirigir la mirada de la inclusión social de los migrantes, hacia análisis cada vez más focalizados en las ciudades, los municipios y las áreas metropolitanas, es decir, en la actualidad las ciudades constituyen un espacio privilegiado para el estudio sobre la inclusión social de la población migrante (Nicolao, 2019).

Sobre la inclusión de la migración a la salud pública desde este ámbito local, la Ley Básica de Salud 153 de la CABA indica que razones de procedencia, nacionalidad, religión, condición social, migratoria, de enfermedad u otras no pueden conformar una barrera en el acceso a la atención de la salud. También reconoce que la gratuidad es condición necesaria e indispensable para garantizar este derecho, por ello explicita que ninguna forma de pago directo (cuota, bono de cooperadora) debe estar asociada a la prestación pública de salud.

Esto quiere decir que, aunque los servicios públicos de salud tienen por mandato constitucional la misión de *asegurar el acceso igualitario* y la Ley de Migraciones aprobada en 2010 señala que “no podrá negársele o restringírsele en ningún caso el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria” (art. 8 de la Ley 25.871), “la escasez de recursos coloca en el centro del debate la cuestión de cómo distribuirlos y quienes deben tener prioridad” (Jelin, 2011:7).

Hay que señalar que, aunque la ley extiende la cobertura de derechos sociales de los migrantes hacia todas sus jurisdicciones, nacional, provincial y municipal (Ley N° 25.871, 2004: art. 6, 7. 14), la evidencia detenta una esfera de vaguedad en la distribución de responsabilidades y competencias (Nicolao, 2019).

De hecho, en su estudio Nicolao (2019) habla sobre los desafíos en el acceso a los derechos sociales por parte de la población migrante, e indica que uno de los nudos críticos para el acceso a la salud es la existencia de discursos o prácticas discriminatorias por parte de profesionales de la salud, o de sus pares nativos en contextos de atención médica, desde las cuales se visualiza a los

migrantes como abusadores de los servicios sociales y de salud pública, este estudio toma el caso de los inmigrantes en Bahía Blanca (Nicolao, 2019).

Con este mismo tenor, Molina (2019) reporta una investigación sobre violencia institucional, en la que registra un conjunto de conflictos vinculados con la atención médica de personas procedentes de Bolivia, Perú y Haití, y discute sobre la discrecionalidad de la Ley y el posicionamiento de un discurso xenófobo en el cual se culpabiliza a las personas migrantes por la pauperización y sobresaturación del sistema de salud; esta violencia fue desencadenada por funcionarios del Ministerio de Salud de Mendoza (Molina, 2019).

Lo visto hasta aquí no es una pretensión de simplificar el debate, ni mucho menos ser exhaustivo con unos resultados que distan de ser definitivos. Más bien, el objetivo es presentar, grosso modo, el camino que ya algunos autores han vislumbrado, desde la ley o convenio hasta su reglamentación, y la brecha entre la norma, la reglamentación y la implementación de esta; incorporar la idea sobre los marcos normativos de protección a los derechos humanos que coexisten con ambigüedades que tensionan su aplicación efectiva.

Existe basta literatura que demuestra los altos niveles de vulnerabilidad en torno a este fenómeno; no obstante, aún falta mucho por profundizar y actualizar en torno a inclusión, migración y salud, estudios basados en el nuevo mapa migratorio argentino, muy abordado desde los organismos internacionales, pero con amplios espacios teóricos y académicos por ocupar.

A modo de cierre

En América Latina, el debate entre inclusión social y protección a la migración aparece vinculado con la tradición académica del estudio sobre el Estado, la pobreza y la desigualdad latinoamericana; el mismo que en un contexto globalizado instaló su atención en el estudio sobre la problematización de la migración, considerada y conceptualizada como un problema social, económico, político y cultural para los Estados y las sociedades destino. Sin embargo, existe un conjunto de disposiciones que contemplan la inclusión a derechos de la población migrante, con ellas es notable un progresivo cuestionamiento al corpus de garantías que establece la normativa en sus distintos niveles, internacional, regional y nacional.

En el contexto nacional argentino los derechos de los extranjeros están amparados por la Ley Nacional de Política Migratoria 25.871, que reconoce a la **migración como un derecho humano** que el Estado debe proveer en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales y de universalidad. De tal modo que por Ley se garantiza el acceso igualitario a los servicios públicos como salud y seguridad social y sobre base de dicha Ley, los servicios públicos tienen el deber de atender a todas las personas sin distinción alguno.

No obstante, la evidencia explorada indica que cotidianamente se producen situaciones que reducen el alcance de dichos derechos, “en especial cuando los demandantes provienen de países pobres” (Molina, 2019: 2). En otras palabras, la Ley migratoria también ha sido marcada por un contexto discriminatorio, con registros de actos u omisiones por motivos de etnia, nacionalidad (entre otros), que arbitrariamente impiden, obstruyen o restringen el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidas.

En lo que respecta al acceso al **derecho a la salud**, el marco normativo en los diferentes niveles: supranacional, nacional y local, lo reconocen como un derecho humano básico y, al mismo tiempo, una obligación indelegable del Estado (sea nacional, provincial o municipal) que además tiene la responsabilidad de garantizar su provisión a todas las personas, sin restricción alguna.

Por su parte, la salud en Argentina se trata a través de tres sectores: público, de seguridad social y privado; debido a su fragmentación, según el reporte del Censo 2010, el 36% de la población no tiene cobertura médica, lo cual indica que el debate sobre el porcentaje de personas que se atienden en hospitales y centros de salud públicos en todo el país, esconde importantes desigualdades, ya que hay grandes diferencias entre las provincias. Esta realidad ha sido descrita en muchos de los abordajes sobre inclusión de la migración a la salud pública en Argentina, en la que la exclusión se manifiesta en un discurso sobre la optimización o saturación de recursos sanitarios, a través del cual se “justifica” la implementación de mecanismos de inclusión diferencial. Dentro del panorama analítico se registran inequidades en los resultados en salud, en el nivel de gasto, así como en las condiciones humanas y materiales para el acceso efectivo a los servicios en los diversos territorios y grupos poblacionales de la nación.

En el área de la salud, aunque aplicable a todos los ámbitos sociales, subyace la violencia simbólica que habitúa las desigualdades sociales y actúa como el principal determinante social para la salud. Es importante decir que, en el marco del derecho, la garantía en sí misma no está vinculada con el goce de este. En todo caso, para los estudiosos de la materia, su definición implica una ampliación y reconocimiento de las necesidades individuales en torno a lo cual se genera un nicho de justicia, igualdad y universalidad, cada vez más interpelado por las personas migrantes, en tanto a su inclusión en las distintas sociedades destino.

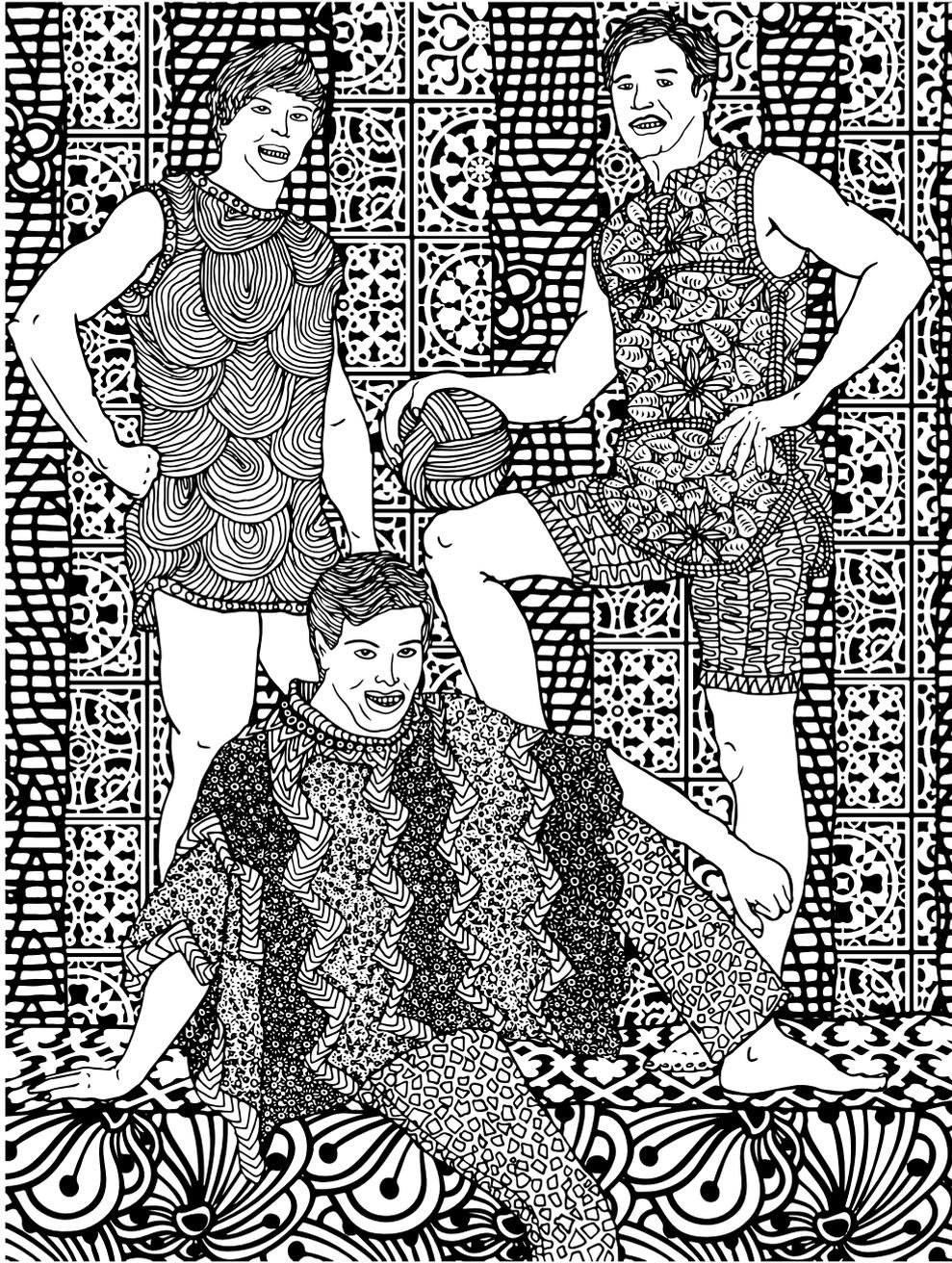
Referencias

- Acosta, D., & Freier, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, (44), 171-189.
- Ballesteros, M. (2014). *Un análisis sobre las desigualdades en el acceso a los servicios de salud en la población adulta urbana de la Argentina a partir de datos secundarios*, Documentos de Jóvenes Investigadores, 4. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Basualdo, L. (2015). Inclusión diferencial de extranjeros/migrantes a trasplantes de órganos: dilemas éticos frente a “prácticas no éticas”. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25(50), 65-80. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005005>
- Brumat, L. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR. Estado del arte. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 3, 10-24. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005005>
- Cabienes, B., & Oyarte, M. (2017). Acceso a salud en inmigrantes: identificando brechas para la protección social en salud. *Revista de Saúde Pública*, (54), 1-13. <https://doi.org/10.34052/rispch.v1i1.17>
- Camarero Santamaría, Jesús (1998) El déficit social neoliberal. Del Estado de bienestar a la sociedad de la exclusión, España, Santander: *Sal Térrea*.
- Canelo, B., Gavazzo, N., & Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Sí somos americanos. Revista de estudios transfronterizos*, 18(1), 150-182. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>
- Carrasco, I., & Suárez, J. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*. Santiago: Naciones Unidas.



- Castel, R. (2014). Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional De Sociología*, 72, 15-24. <https://doi.org/10.3989/ris.2013.03.18>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015) Instrumentos De Protección Social: Caminos Latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Cerani, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, (233), 68-86.
- Courtis, C., Liguori, G., & Cerruti, M. (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Domenech E., & Pereira A. (2017). Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (58), 83-108. <https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2487>
- Felder, F. (2018). The Value of Inclusion. *Journal of Philosophy of Education*, 52(1), 54-70. <https://doi.org/10.1111/1467-9752.12280>
- Fraser, Nancy (2003) *¿Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso Books.
- García L. (2016) Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina? *Colombia international*. N°88. pp. 107-133 <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>
- García L., & Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del "modelo" regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2(2), 219-241. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i2.55>
- Gil Araujo y Santi, S. (2019). El gobierno de la migración en América del Sur: regímenes, contro-les y fronteras. *Revista de Investigación sobre Migraciones*, Periplos, 3(1), 2-22.
- Goldberg A, Silveira C. (2013). Desigualdad social, condiciones de acceso a la salud pública y procesos de atención en inmigrantes bolivianos de Buenos Aires y São Paulo: una indagación comparativa. *Saúde Soc*, 22(2), 283-297. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200003>
- Gutiérrez J., & Hernández, M. (2013). Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000 - 2012. *Salud Pública Mex.*, 55(2), 83 - 90. <https://doi.org/10.21149/spm.v55s2.5102>
- Jaramillo, V. (2013) ¿Cuáles son los derechos humanos de las personas migrantes vigentes en Argentina? Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Gino Germani; *Argumentos*; 15; 37-66.
- Jelin, E. (2021). Género, etnicidad/raza y ciudadanía en las sociedades de clases. Realidades históricas, aproximaciones analíticas. *Nueva Sociedad*, (293), 39-62.
- Maceira, D. (2020). Caracterización del Sistema de Salud Argentino: Debate latinoamericano. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (14), 155-179.
- Manchola, C., Garrafa V., Cunha T., & Hellmann F. (2017). El acceso a la salud como derecho humano en políticas internacionales: reflexiones críticas y desafíos contemporáneos. *Ciênc. saúde colet*, 22(7), 2151-2160. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.04472017>
- Mannoukian, D., & Venturini, N. (2021). *Sistema de salud. El modelo argentino y el caso neuquino*. Buenos Aires: CICCUS.
- Mario, S. (2018). Servicios de salud: cobertura, acceso y utilización. En J. Piovani, y A. Salvia, (coord.), *La Argentina del siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp.265-290). Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Martínez, R y Carpinetti, E (2021) Caracterización socio-demográfica y ocupacional de la migración reciente a la Ciudad de Buenos Aires. *Población & Sociedad*, Vol. 28 (1), pp. 53-85. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280104>
- Molina, C. (2019). La salud de los migrantes como desafío para la salud pública. *Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 29, 1-8.
- Muñoz, B., & Barrantes, A. (2016). Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. OEA.
- Nicolao, J. (2010). Los migrantes regionales en Bahía Blanca, Argentina: Desafíos en el acceso a derechos sociales. *Revista de Estudios Fronterizos*, 20, 1-25. <https://doi.org/10.21670/ref.1903024>
- Novick, S. (2010). Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa. En: *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (p.165). Buenos Aires: Catálogos-CLACSO.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo 1976 *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Documento CEDES / G. E. CLACSO. N° 4.
- Padrón, M & Román, P. Exclusión social y exclusión en salud: apuntes teórico-conceptuales y metodológicos para su estudio social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIII, núm. 128, mayo-agosto de 2010, pp. 815-843.
- Penchaszadeh, A. (2012). Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en de-

- mocracia? En: Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos. (39-62). Buenos Aires: Catálogos-CLACSO.
- Piñones, C., Liberona, N., & Leiva, S. (2021). Perspectivas teóricas sobre salud y migración: determinantes sociales, transnacionalismo y vulnerabilidad estructural. *Saude e Sociedade*, 30(1), 3-18. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902021200310>
- Rodríguez, S., Schiavone, M., Seoane, H., & Ríos, J. (2015). Salud percibida, cobertura, utilización y acceso al sistema de atención de la salud en el área metropolitana de Buenos Aires, Fundación Universidad Católica Argentina.
- Thayer, L., & Durán, C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: Nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 127-162.
- Thayer, L., & Stang, F. (2017). Estatus legal precario y condicionalidad en el acceso a derechos. Una aproximación a la regulación migratoria de Argentina y Canadá. *Revista de Estudios Transfronterizos. Si Somos Americanos*. (12), 11-43. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482016000200001>



De la serie Man Enough

Un análisis del rol de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia en la constitución del derecho de reparación desde el pluralismo jurídico y el enfoque de género¹

An analysis of the role of women victims of the armed conflict in Colombia in the constitution of the right to reparation from a legal pluralism and gender perspective

Gloria E. Zapata Serna 

Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.

gloria.zapata@upb.edu.co

Resumen

Las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano han emprendido una lucha continua por ser reconocidas como víctimas del conflicto armado, organizándose y manifestándose públicamente. Su rol protagónico en esta lucha durante los últimos 25 años, que implica la concepción y puesta en marcha del derecho de reparación, se aborda desde una metodología cualitativa y documental, aplicada entre el 2017 y el 2019. Según lo constatado, el Estado colombiano reconoció el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener la reparación, pero sigue siendo muy poca la población reparada con respecto a la registrada. Se concluye que, a pesar de estos resultados, las mujeres siguen en pie de lucha por sus derechos como víctimas, convirtiéndose en permanentes promotoras de los derechos de todas las mujeres y logrando importantes aportes a la construcción del derecho de reparación, bajo una perspectiva pluralista del derecho.

Palabras clave: mujeres, víctimas, conflicto armado, derecho de reparación, pluralismo jurídico.

Abstract

Women victims of the Colombian armed conflict have undertaken a continuous struggle to be recognized as victims of the armed conflict, organizing themselves and demonstrating publicly. Their leading role in this struggle over the last 25 years, which involves the conception and implementation of the right to reparation, is addressed from a qualitative and documentary methodology, applied between 2017 and 2019. According to what was found, the Colombian State recognized the right of victims to file appeals and obtain reparation, but still very little of the population repaired with respect to the registered population. It is concluded that, despite these results, women continue to fight for their rights as victims, becoming permanent promoters of the rights of all women and achieving important contributions to the construction of the right to reparation, under a pluralistic perspective of law.

Keywords: women, victims, armed conflict, right to reparation, legal pluralism.

Artículo: Recibido el 30 de abril de 2021 y aprobado el 26 de junio de 2021

Cómo citar este artículo:

Zapata Serna, Gloria E. (2021). Un análisis del rol de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia en la constitución del derecho de reparación desde el pluralismo jurídico y el enfoque de género. *Reflexión política* 23(48), pp. 56-68. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4139>

1. Este texto surge de los análisis del capítulo V de la tesis de doctorado no publicada, titulada "La reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia con un enfoque de género", llevada a cabo en el Doctorado en Derecho de la Universidad de Quebec en Montreal (UQAM) y escrita por la autora de este texto. De igual manera, tiene su origen en los datos secundarios del proyecto de investigación "Colombia: Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado en el marco de los Derechos Humanos 2017-2019" (Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, y Universidad Pablo de Olavide, Sevilla).

Introducción

El 10 de junio de 2011 entra en vigencia en Colombia la Ley 1448 de 2011, más conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Una ley emblemática cuyo eje temático a considerar es el reconocimiento y consagración del derecho de las víctimas del conflicto armado interno colombiano a obtener la reparación. Llegar a este resultado normativo y a su puesta en marcha implicó un despliegue de acciones promotoras y concluyentes. En este sentido, este artículo reflexiona sobre cuál ha sido el rol de las mujeres víctimas y cómo ha incidido en una construcción pluralista del derecho de reparación en Colombia. Las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano han logrado hacer del género no solo una herramienta analítica y crítica, sino también un instrumento de cambio social, a través de su movilización y su trabajo en las organizaciones que surgen como respuesta a las afectaciones sufridas en el marco del conflicto armado; estas fueron creadas para emprender una lucha por sus derechos, específicamente, por su derecho a la reparación. Sus importantes aportes a la configuración del derecho de reparación de las víctimas del conflicto, y a la puesta en marcha y control de este derecho, son referentes y soportes para una visión pluralista del derecho en el contexto colombiano.

El pluralismo jurídico es una perspectiva de análisis definida por muchos autores y que comprende diversas posiciones, pero que mantiene una idea en común: lo jurídico es más importante que la ley estática (Griffiths, 1986; Le Goff, 2012; MacDonald, 1996; Merry, 1988; Pospisil, 1967; B. de S. Santos, 1987; Tamanha, 2000). A partir de esta visión, se desarrollan las siguientes reflexiones en torno al reconocimiento del rol protagónico de las mujeres víctimas (como sociedad civil organizada) en la concepción, normalización y aplicación del derecho de reparación a las víctimas del conflicto armado colombiano. Además, se aborda el reconocimiento de sus propios sistemas normativos, muchos de los cuales se ubican al margen del ordenamiento estatal, con el fin de brindar atención y reparación a sus miembros en las organizaciones, quienes en la mayoría de los casos no las encuentran en las entidades del Estado.

A través de hechos concretos, recogidos en la investigación, se puede ver la materialización de esa construcción plural del derecho de reparación. Esta visión pluralista permite salirse del esquema clásico de las fuentes del derecho e identificar a las mujeres víctimas como intervinientes en la elaboración del derecho de reparación, distintas a las fuentes ya conocidas, es decir, el gobierno o los legisladores nacionales. Esa construcción pluralista le ha permitido al derecho colombiano avanzar y hacerlo con mayor efectividad, entendiendo por eficacia del derecho, en este contexto, “el grado en que los comportamientos sociales se ajustan a las normas de la ley” (Pomade, 2010, p. 112). Así, la visión metodológica pluralista permite distinguir entre políticas deseables y no deseables, en materia de atención y reparación, en donde las mujeres víctimas son las protagonistas de esta importante labor de validación.

Colombia es un país reconocido por su enorme riqueza natural. Igualmente, este país de 48.258.494 millones de habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], s. f.), se reconoce también por tener uno de los conflictos armados internos más longevos del mundo. Un conflicto que, de acuerdo con el discurso del expresidente Juan Manuel Santos (2017) al momento de la firma del acuerdo, tuvo fin gracias al acuerdo de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla más antigua del país, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). A partir de agosto de 2016, fecha de la suscripción del acuerdo, y desde el punto de vista de su alcance, Colombia es un país diferente. Es cierto que el país pudo avanzar en términos de paz, entre otras razones, porque públicamente ha reconocido su conflicto armado y lo ha hecho parte de su memoria histórica. De igual manera, ha reconocido a sus víctimas y atendido causas estructurales del conflicto. Sin embargo, no es posible hablar de un posconflicto, sino de un posacuerdo, pues todavía existen otros grupos armados beligerantes en el territorio, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, los Rastrojos, los Pelusos y los Caparros, entre otros.

El Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia reconoce el carácter diverso y complejo del conflicto armado colombiano, tanto por sus actores como por sus múltiples causas (Centro Nacional

de Memoria Histórica [CNMH], 2013). Lo identifica como un conflicto complejo, cuya resolución exige mayores esfuerzos. Según Camilo Azcarate (Garay Salamanca y Vargas Valencia, 2012), experto en resolución de conflictos y negociaciones, el conflicto colombiano no está asociado ni con la pobreza ni con el narcotráfico. Es de vieja data y su origen va más allá de la pobreza, el partidismo, la Guerra Fría y el narcotráfico. Para Azcarate, la esencia del conflicto radica en que diversos sectores de la sociedad colombiana han sido excluidos y sus necesidades básicas han sido desatendidas, llevándolos a utilizar métodos contraproducentes, incluso provenientes del mismo Estado, para hacerse escuchar y alcanzar sus objetivos, y haciendo de cada colombiano una víctima (Garay Salamanca y Vargas Valencia, 2012).

En palabras de Sánchez (1985), la violencia constituye “un elemento estructural del desarrollo político y social del país” (p. 25). Y, según Daniel Pécaut, el fenómeno de la violencia en Colombia se ha convertido en un modo de funcionamiento de la sociedad colombiana, y ha dado lugar a la aparición de diversas redes de influencia y regulación sobre la población, que ya no forman parte de un fenómeno ocasional o temporal, sino de una tendencia duradera en la sociedad (Pécaut, 1997, p. 4). Vista de esta manera, la violencia en Colombia se ha convertido en la herramienta principal de “aquellos sectores de la sociedad excluidos” (Butler, 2006, p. 14), cuyo uso e intensidad sirve como una manera de distinción entre unos y otros. En palabras de Judith Butler, “Hay formas de distribución de la vulnerabilidad, formas diferenciales de reparto que hacen que algunas poblaciones estén más expuestas que otras a una violencia arbitraria” (p. 14).

Esa violencia generalizada ha producido muchas pérdidas materiales y del medio ambiente, pero, sobre todo, muchas víctimas humanas directas e indirectas. Actualmente, según el Registro Único de Víctimas (RUV), Colombia tiene 9.123.123 víctimas, de las cuales 4.663.149 son hombres y 4.455.558 son mujeres (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2021)². Por esta razón, las observaciones de la realidad social y la literatura al respecto dan cuenta de la difícil situación de las mujeres en medio del conflicto armado colombiano.

La experiencia de las mujeres en los conflictos es multifacética: “incluyen la detención, el aislamiento, la pérdida de seres queridos, la inseguridad económica y física, el incremento del riesgo de violencia sexual, las heridas de toda índole y hasta la muerte” (Ocvirk, 2004). Incluso antes de los hechos victimizantes, en sociedades que tienen estructuras con un marcado androcentrismo y donde se vive la cosificación de las mujeres, estas ya vivían experiencias de inequidades de género, como opresión y vulneración de sus derechos; y durante el conflicto, además de padecer las atrocidades propias de la violencia, han sido víctimas indirectas: “Se hacen cargo de sus niños, padecen el desplazamiento, son las responsables de conseguir recursos, y encima se quedan solas” (Ocvirk, 2004). Por lo tanto, el conflicto armado en Colombia no afecta de la misma manera a hombres y mujeres. De ahí la importancia que cobra la escucha activa de sus experiencias para que, a partir de allí, se conciben y pongan en marcha políticas públicas de atención y reparación acordes a sus necesidades.

Los datos secundarios y las reflexiones en el desarrollo del Doctorado en Derecho de la autora, Gloria Estella Zapata Serna, los cuales soportan estos análisis, permiten ubicar en dos grandes grupos a las mujeres víctimas en el contexto del conflicto armado en Colombia. El primero está conformado por mujeres víctimas individualmente consideradas, y el segundo, por mujeres víctimas agrupadas, organizadas y articuladas, que, para los efectos de estos análisis, se denominan sociedad civil organizada. Las mujeres del primer grupo se caracterizan por ser ciudadanas que se reconocen como víctimas del conflicto que ha vivido el país desde hace más de cinco décadas. También se caracterizan por declararse a la espera impaciente de una reparación —que consideran justa y necesaria— por todo lo sufrido en una guerra donde, según ellas, no tienen ninguna responsabilidad. Por el contrario, las mujeres del segundo grupo se caracterizan porque muchas de ellas prefieren llamarse sobrevivientes en lugar de víctimas. Para ellas, las mujeres han sufrido con mayor rigor las consecuencias del conflicto. Podría afirmarse que en Colombia la violencia toca a todos sus habitantes, pero de diferente manera; por eso, estas mujeres del segundo grupo reclaman ser escuchadas, que se les incluya en las decisiones y

2. Para el momento de la investigación (abril de 2016), estaban registradas 8.803.836 víctimas, de las cuales 4.218.519 eran mujeres.



se les repare, teniendo en cuenta sus realidades y necesidades.

El presente texto analiza la labor de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano en la defensa y promoción de sus derechos, específicamente el derecho de reparación. También, se identifican acciones que hacen del entendimiento del derecho de reparación una construcción pluralista, permitiendo que el gobierno avance en la reparación de las víctimas de manera más efectiva. A continuación, se revisa la metodología y posteriormente, se examina el efecto de la voz de las mujeres en la concepción, puesta en marcha y control del derecho de reparación; y se presenta su propio sistema de reparación, que opera de manera paralela a la del gobierno colombiano. Finalmente, se hacen unas reflexiones a modo de conclusión.

1. Metodología

Esta investigación fue abordada desde del método cualitativo, pues este apuntó:

a la comprensión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción a partir de las lógicas de sus protagonistas, con una óptica interna y rescatando su diversidad y particularidad. Se hizo especial énfasis en la valoración de lo subjetivo, lo vivencial y la interacción entre los sujetos de la investigación. (Galeano Marín, 2004, p. 18)

A través de esta metodología, fue posible comprender lo vivido por las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano y su lucha por el reconocimiento y materialización del derecho de reparación, lo cual se recrea en este artículo a través de sus pensamientos, creencias y sentimientos, expresados por medio de la palabra y en un contexto determinado. Así, fueron privilegiados como instrumentos de análisis, las reflexiones realizadas en el desarrollo de la tesis de Doctorado en Derecho aún no publicada de la autora, Gloria Estella Zapata Serna, y los datos secundarios de la investigación adelantada por las universidades Pablo de Olavide de Sevilla (España) y Pontificia Bolivariana de Medellín (Colombia) en el proyecto de investigación “Colombia: Reparación Integral de las Víctimas del Conflicto Armado en el marco de los Derechos Humanos 2017-2019”. Esta tuvo lugar en el departamento de Antioquia, con población específica de ocho municipios: Medellín, Barbosa,

Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Itagüí y Sabaneta (Iáñez-Domínguez y Pareja Amador, 2019; Universidad Pontificia Bolivariana et al., 2018).

Los datos secundarios se obtuvieron de 70 entrevistas a profundidad a mujeres víctimas de diferentes hechos victimizantes (desplazamiento forzado, homicidio, desaparición forzada, agresiones sexuales, tortura, extorsión, secuestro, despojo de tierras y minas antipersona), que se encontraban, como tal, registradas ante el gobierno colombiano. Asimismo, se hicieron diez entrevistas a líderes comunitarios, representantes de diversas ONG y personal de la administración pública; y se realizaron tres talleres de trabajo con mujeres líderes y víctimas, funcionarios públicos responsables de aplicar la Ley 1448 y representantes de organizaciones que trabajan por las víctimas. Las entrevistas y los talleres se lograron por intermedio de las unidades locales de atención y reparación a víctimas y algunas organizaciones de víctimas.

La población participante se encontraba domiciliada en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, entidad administrativa que agrupa diez municipios que coinciden en intereses comunes y que trabajan conjuntamente en pro del desarrollo económico, vial y social de sus comunidades. Al momento de la investigación, las mujeres víctimas y participantes contaban con edades variadas entre los 20 y más de 70 años. Sus hogares se encontraban conformados por uno, seis o más miembros, y eran víctimas, en su mayoría, por el desplazamiento y el homicidio.

Las entrevistas semidirigidas permitieron conocer las circunstancias de violaciones de los derechos humanos (época, lugar, hechos, bienes afectados, presuntos responsables), la vida de las víctimas antes de los hechos victimizantes, y su reconocimiento como víctimas por parte del gobierno colombiano, al igual que su proceso de atención y reparación. Por su parte, las entrevistas a líderes, funcionarios públicos y representantes de las ONG hicieron posible conocer su trabajo en favor de las víctimas, aciertos y desaciertos de la Ley 1448, y la lectura que ellos hacen de la realidad de las víctimas y, específicamente, de las mujeres víctimas. Los datos obtenidos fueron analizados con la ayuda de la herramienta informática NVivo.

El análisis documental también fue un elemento importante en la obtención de los resultados; particularmente, el análisis de la Ley 1448 de 2011, desde una perspectiva política.

Como expresa Sophie Daviaud (2010, p. 113), Colombia le rinde “veneración al derecho”, pues para que un problema social logre alcanzar un interés político, este debe pasar primero por el radar jurídico. Así sucedió con la problemática de las víctimas en Colombia. Ellas lograron hacerse un poco visibles con la Ley 975 de 2005 (Congreso de la República de Colombia, 2005), conocida como Ley de Justicia y Paz, pues esta tenía como objetivo principal el desarme y la reincorporación a la vida civil de grupos al margen de la ley, pero las víctimas y su derecho a la reparación tuvieron un tratamiento más marginal, según Garay Salamanca y Vargas Valencia (2012), y las apreciaciones de los y las participantes del proyecto. Luego, con la promulgación de la Ley 1448 de 2011, las víctimas recobraron protagonismo y comenzó la época de la identificación, atención y reparación de las víctimas en todo el territorio nacional.

Antes de la existencia de estas normas había una indiferencia generalizada del gobierno y la sociedad colombiana ante el sufrimiento y las necesidades de las víctimas. Siendo prácticamente invisibles, la mayoría de las víctimas asumían su sufrimiento en silencio, se encontraban desarticuladas y desconocían su derecho a ser reparadas. La presencia de organizaciones internacionales, que antes se encontraban en otros países latinoamericanos que estaban viviendo dictaduras y procesos de transición, sirvió para la movilización de las víctimas, su empoderamiento y organización; y, quizás lo más importante, para que las víctimas se reconocieran, no como objetos de atención y asistencia, sino como sujetos de derecho, y tuvieran claro qué derechos les asistían como víctimas. Al respecto, resulta esclarecedor el capítulo de Daviaud sobre la representación de la violencia que se hicieron diversas organizaciones de derechos humanos basándose en el caso colombiano (Daviaud, 2010, pp. 219 y ss.).

A la fecha, Colombia cuenta con un marco normativo muy completo y ambicioso en materia de atención y reparación a víctimas. La norma marco tiene una vigencia de diez años, la cual terminó en junio de 2021, pero fue prorrogada por otros diez años más. En 2018, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado en Colombia (UARIV) señaló: “Un total de 962.815 indemnizaciones con una inversión que supera los 5.9 billones de pesos” (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,

2019). Hasta el momento, esto representaba, aproximadamente, tan solo el 10% de la población reparada —específicamente en esta medida—. Durante las entrevistas realizadas, los dos años que faltaban para que se terminara la vigencia de la ley generaban una gran preocupación para las y los participantes. La mayoría de las participantes fueron víctimas que aún esperaban ser sujeto de alguna de las medidas de reparación contempladas en la ley (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición). En el momento de la investigación, Juan Fernando Cristo —quien fue el impulsor de la norma en su época— junto con otros juristas gestionaron ante la Corte Constitucional la extensión de la vigencia, pues consideraban que aún no se le había cumplido a las víctimas del país (La Línea del Medio, 2019). En efecto, a través de la Ley 2078 de 2021 se aprobó la prórroga de la vigencia de la ley por otros diez años más, y de los Decretos ley y étnicos 4633, 4634 y 4635, todos de 2011.

2. Resultados

“El Premio Nobel se lo ganó por nosotras” (Entrevista a líder de ONG, julio 2017)

La representante de una organización de víctimas, a propósito del enfoque de género en la reparación, expresó: “aquí las víctimas son las mujeres” (entrevista a líder de ONG, julio 2017). Además de ser ellas las principales víctimas del conflicto armado en Colombia, son las que con sus voces, sin desfallecer, han alcanzado el reconocimiento de sus derechos; no solo como víctimas de un conflicto armado sino también como mujeres de la sociedad colombiana, que viven el conflicto de manera muy distinta a los hombres y reclaman ser escuchadas para que se conciba una atención y una reparación que sean más acordes a sus necesidades.

Por medio de su movilización y sus organizaciones, las mujeres víctimas han logrado generar una conversación con mayor sintonía entre la sociedad, el poder legislativo y el poder judicial, impidiendo la apropiación demagógica de las problemáticas y la discordancia entre normas y prácticas. Igualmente, han dado visibilidad local e internacional a su problemática, lo cual ha permitido sensibilizar a más personas sobre su situación de desprotección y vulnerabilidad. Aunque la tarea aún no está acabada, y pese a los obstáculos que en muchos casos representan amenazas



permanentes para su vida y la de sus familiares, ellas continúan la labor, como heroínas nacionales y promotoras de los derechos humanos. Ellas saben que deben continuar trabajando, pues, como se ha demostrado en el curso de la investigación doctoral (cuyos análisis se amparan en los datos recogidos en el proyecto de investigación mencionado), el balance de la aplicación de la Ley 1448 es amargo: muchas mujeres víctimas aún no están reparadas integralmente. Asimismo, la situación del país en los últimos años muestra que el conflicto armado en Colombia está lejos de desaparecer y que cada día nace en el territorio una nueva víctima, a la que le asiste el derecho a la reparación.

Con base en el análisis de los datos secundarios, se identificaron acciones concretas que demuestran, en primer lugar, la implicación de las mujeres víctimas en el proceso decisional de creación de la norma, cuestionando el monopolio estático de dicha creación y aportando una nueva forma de establecer la validez de la norma jurídica; en segundo lugar, la participación en la concepción y elaboración del derecho de reparación; en tercer lugar, el control de aplicación del derecho de reparación, presionando constantemente para que este se aplique y, como ellas mismas lo expresan, “no se les olvide” (entrevista a líder de ONG, julio 2017); y, en cuarto lugar, la implementación de su propio sistema de reparación, en paralelo al establecido por el gobierno colombiano.

2.1. Acciones en torno a la implicación de las mujeres víctimas en el proceso decisional de creación y validación de la norma jurídica en materia de reparación

Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia

Mediante esta sentencia se estableció que existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, y que las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano son un factor central que contribuye a dicha situación. A través de esta sentencia, fue posible que la población desplazada por el conflicto armado en Colombia lograra ser visibilizada (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010). Pero, ¿cómo nació esta sentencia y qué papel jugaron las víctimas del conflicto armado colombiano en su gestación? Hasta la fecha de la sentencia (Corte Constitucional de Colombia, 2004) y a pesar de la existencia de la Ley 387 de 1997, encaminada al restablecimiento

de los derechos de las personas que habían sufrido el desplazamiento (Congreso de la República de Colombia, 1997), las víctimas del conflicto armado, específicamente los desarraigados, eran ignorados. Además, las autoridades tenían un desconocimiento absoluto del número de estas víctimas y la situación en que se encontraban. Esta indiferencia colectiva despertó en las víctimas —según los datos que aparecen en el Registro Único de Víctimas (RUV), casi la mitad son mujeres— la necesidad de movilizarse y actuar en búsqueda de la protección de sus derechos.

Tanto de forma individual, como también organizadas o representadas por organizaciones (Daviaud, 2010, pp. 291 y ss.), las familias desplazadas (conformadas, en su mayoría por madres cabeza de familia) instauraron numerosas acciones de tutela (consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia) en las cuales contaban su grave situación y la vulneración de sus derechos fundamentales (Iáñez-Domínguez, 2011). Lamentablemente, estos fallos de tutela fueron desatendidos por las entidades estatales. El reiterado incumplimiento de los fallos de tutela hizo que los desplazados siguieran interponiendo más acciones de tutela y de desacato, hasta que la Corte Constitucional decidió revisar los fallos de tutela y declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia, a través de la Sentencia T-025 de 2004.

Esta sentencia y los autos de seguimiento que posteriormente ha emitido la Corte Constitucional permitieron implementar cambios importantes en el sistema jurídico colombiano, como la creación de la figura de carácter civil denominada Comisión de Seguimiento a la Política Pública del Desplazamiento Forzado, la cual ha posibilitado que el gobierno vaya superando esos estados inconstitucionales a medida que implementa las directivas de la Corte Constitucional. Igualmente, se incorporaron en la materia principios transversales, como el enfoque diferencial y el goce efectivo de los derechos, de los cuales se han apropiado las víctimas para reclamar una verdadera aplicación en sus territorios.

El enfoque diferencial propone a la diversidad como el punto de partida para la implementación de las políticas públicas. La apropiación de este enfoque en el contexto del conflicto armado colombiano, permite que personas históricamente discriminadas y de especial protección constitucional, puedan en términos de igualdad acceder a la reparación, dentro de las cuales se destacan las mujeres víctimas.

Los plantones de las víctimas

En la presente investigación se entienden los plantones como las manifestaciones públicas de las víctimas, llevados a cabo en diferentes puntos del país. Una vez que las víctimas se instalan en lugares públicos, llevando la fotografía de sus familiares asesinados, desaparecidos o torturados —impresa en una camiseta o colgada en el pecho—, dan a conocer su dolor, la violación de sus derechos y sus reclamaciones al Estado colombiano, a través de consignas y pancartas. Entre algunas de las consignas utilizadas en los plantones, se resaltan las siguientes: “Los queremos vivos, libres y en paz” (Entrevista a líder de ONG, 2017), “Sin la voz de las mujeres la verdad no está completa” (Entrevista a líder de ONG, 2017), “Sin olvido”, “Nunca más” (Entrevista a líder de ONG, 2017), “No es hora de callar” (Entrevista a líder de ONG, julio 2018).

Estas movilizaciones de víctimas han generado impactos de trascendencia nacional, por ejemplo, que la tan discutida definición de víctima fuera más inclusiva. En consecuencia, lograron que la noción ya consagrada en la Ley 975 de 2005 —Ley de Justicia y Paz— no se incluyera de la misma forma en la posterior Ley 1448 de 2011, sino que en ella se tuviera en cuenta a otras víctimas, como aquellas que padecieron acciones de abuso de poder por parte de las fuerzas públicas y de otros actores armados, diferentes a la guerrilla o los paramilitares (Guglielmucci, 2017).

El impacto y resultado de los plantones de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano son destacados y exitosos. A través de este esfuerzo, las mujeres víctimas han logrado hacer avanzar el procesamiento de sus demandas en materia de reparación ante las autoridades electas democráticamente. Lograr insertarse en la agenda del gobierno llamando la atención de las autoridades como posibles asuntos de política pública, amerita el reconocimiento y la valoración.

2.2. Acciones en torno a la participación de las víctimas en la creación y elaboración del derecho de reparación

Las mesas de víctimas

En el caso de la creación de la Ley 1448, los organismos de control en Colombia, en sus informes,

ya habían vislumbrado las fallas existentes en la participación real y efectiva de las víctimas en este nuevo propósito de atención y reparación que se proponía el gobierno colombiano. La falta de presencia activa de las víctimas fue considerada por los órganos de control como el estancamiento del establecimiento del enfoque diferencial consagrado por la misma ley y la ineffectividad de un control fiscal. El control social de la política pública de atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia es considerado vital para conseguir el goce efectivo de sus derechos (objetivo último de la ley) y, específicamente, la puesta en marcha del principio de enfoque de género, consagrado también en la ley (Contraloría General de la República et al., 2012).

Por lo anterior, muchas de las mujeres víctimas, a pesar de no creer en estos mecanismos de participación, insisten en asistir a las mesas municipales, departamentales y nacional de víctimas³, con el ánimo de pronunciarse en contra de la inhumanidad y persistir en la lucha por sus derechos vulnerados; ya que, para ellas, “aquí no se ha reparado integralmente a nadie” (Entrevista a líder de ONG, julio 2017).

Mesa de Conversaciones en La Habana

Las negociaciones en La Habana (Cuba) entre el gobierno colombiano y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) debutaron en el año 2012 y culminaron con la firma de un Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el 26 de agosto de 2016. Este acontecimiento se considera histórico, pues representó para la sociedad colombiana un acercamiento a la tan anhelada paz.

La participación de las víctimas del conflicto armado en la mesa de negociaciones significó un logro de la lucha de las organizaciones de víctimas, no solo en el ámbito nacional sino también internacional, ya que su accionar rompió con el esquema clásico de negociaciones en otras partes del mundo, donde se sentaban a la mesa únicamente los actores armados, dejando de lado a la sociedad civil y, sobre todo, a los directamente afectados por el conflicto, es decir, las víctimas⁴.

Las víctimas llevaron muchas propuestas a La Habana en el 2014, y no todas se cristalizaron. Sin embargo, en el caso particular de las mujeres

3. La reglamentación de las Mesas de Víctimas se encuentra en el artículo 14, armonizado con el artículo 29, 192 y 193 de la Ley 1448; el Decreto reglamentario 4800 de 2011 y la Resolución 0388 de 2013 de la Unidad de Víctimas.

4. En palabras de Roddy Brett (2017, p. 35): “[l]a Cumbre de Mujeres y Paz, en octubre del 2013. Dicha cumbre fue histórica, dado que se reunieron aproximadamente 500 mujeres de 30 departamentos del país, de 20 sectores sociales, con el apoyo de cinco países donantes de todo el sistema de las Naciones Unidas, con la aprobación del Gobierno y notificación a las FARC-EP. Dicha cumbre además gozó de una estrategia de medios de comunicación. Las mujeres de la cumbre emitieron un comunicado a la mesa de conversaciones, leído públicamente, lo cual salió en todos los medios de comunicación”.



víctimas, a pesar de su escasa pero significativa participación, estas lograron avanzar en temas como la creación de la Subcomisión de Género, conformada para incluir solicitudes puntuales de las mujeres en varios puntos del Acuerdo. Esos momentos en La Habana representaron para las mujeres víctimas una gran oportunidad para hacerle comprender a los actores armados, al gobierno nacional y a la sociedad en general, que las mujeres han sufrido de manera desproporcionada las consecuencias del conflicto y que sus necesidades deben ser escuchadas y valoradas para lograr una adecuada reparación.

2.3. Acciones de control de aplicación del derecho de reparación: encargo fiduciario a favor de niños y niñas víctimas del conflicto armado

Según los datos secundarios, de las cinco medidas que establece la ley (artículo 69), la indemnización puede denominarse como “la reina de las medidas”: fue la medida de reparación con mayor mención y valoración por parte de las participantes en la investigación. Las mujeres víctimas consideraban que el dinero que les podían dar como compensación del daño causado era lo primero que deberían recibir, pues las condiciones en que quedaban después de los hechos victimizantes ponían en riesgo su dignidad y la de sus familias; por lo tanto, la indemnización representaba la única esperanza de estabilización para ellas. Lamentablemente, los resultados de la investigación demostraron que, si bien era la medida más esperada por las mujeres víctimas, también era la medida menos satisfecha.

Desde que el gobierno decidió reconocer y reparar a las víctimas del conflicto armado, el pago de una indemnización a las víctimas ha sido un tema de gran importancia. Al respecto existe gran cantidad de interrogantes y situaciones complejas que impiden el logro del objetivo de esta medida. Las mujeres víctimas, en sus organizaciones, son quienes mejor conocen sobre esta problemática y, al ver las dificultades que se presentan en su ejecución, han impulsado cambios que pueden ser vistos como pequeños, pero que en la vida de las familias víctimas son muy significativos; por ejemplo, la creación del encargo fiduciario a favor de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. Ellas manifiestan: “hicimos un derecho de petición al gobierno nacional, que metieran la plata que les

correspondía a los hijos, a los niños, a una fiducia” (entrevista a líder de ONG, julio 2017).

Mediante estos ajustes a la medida de indemnización se logró garantizar el derecho de reparación de los niños y niñas víctimas del conflicto armado, pues su escasa edad e indefensión hacía que los adultos responsables, que recibían el dinero bajo el anterior procedimiento, dispusieran de él y, en algunas ocasiones, violentaran su derecho a la reparación. Al respecto, expresaron:

Nosotras las abuelas estábamos cometiendo como un atropello contra los nietos. Les daban la reparación a las abuelas y entonces venían y llamaban a los hijos “Hijo, ¿usted qué quiere? Me dieron la reparación de su hermana. ¿Qué quiere? Usted, la moto...” Pero no compartían la reparación con los niños, con los nietos. (Entrevista a líder de ONG, julio 2017)

2.4. La puesta en marcha de sistemas normativos en materia de reparación, en paralelo al ordenamiento estatal

Las acciones que se mencionan a continuación, dan cuenta de ese arduo trabajo de las organizaciones de víctimas por llenar los vacíos del Estado y la institucionalidad en materia de atención y reparación, incluso para corregir errores en la concepción y materialización de la normatividad que regula tales asuntos. La actualidad jurídica, cada vez nos muestra que no existe un único sistema normativo para un espacio determinado, sino que siempre han existido varios, solo que pocas veces se hacen visibles. En esta ocasión, se pretende reconocer esa institucionalidad creada por las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano debidamente organizadas, que coexisten con las propias del Estado en procura de una respuesta más efectiva al clamor de las víctimas.

Caracterizar bien y mejor a las víctimas

“Entonces hicimos una caracterización, dentro de la organización, de quién tenía vivienda, quién no. Quién tenía estudios. Eso nos dio para poder movernos en el mismo país. Es decir, el hecho que fuera, teníamos esa caracterización” (Entrevista a líder de ONG, julio 2017). Una de las grandes preocupaciones de las organizaciones es conocer bien quiénes son sus miembros y cuáles son sus verdaderas necesidades, para así emprender

acciones más eficaces. Con respecto a esta tarea, según los funcionarios que operan el sistema de reparación, la caracterización ha sido una tarea inconclusa. Quienes realizan esta labor generalmente trabajan por contratos, los cuales son de corta duración. Esto implica que, al terminarse el contrato, se requiere otro funcionario, y, al llegar un nuevo funcionario, muchas veces sin la experiencia del anterior, es necesario comenzar desde cero. Esta situación representa un completo retroceso para el trámite. En palabras más simples, según los y las participantes, siempre es un reproceso y una revictimización. Una funcionaria que se desempeña en este tipo de labores expresó:

Es un proceso de 4 meses, una fase de 4 meses de trabajo, tú terminas ese proceso de 4 meses, se termina tu contrato, yo no voy a ser yo misma la que voy a seguir en esa atención con esa población o con esa víctima, sino que vienen otras promotoras, otros profesionales diferentes... y claro, no conocen del contexto, el conflicto de ese territorio, no conocen la población, no conocen cada víctima... Entonces, ¿qué van a hacer? Otra vez a caracterizar, entonces para mí eso es revictimizar, o sea no estamos haciendo un verdadero proceso psicosocial de avance sino de retroceso. (Taller Organizaciones Civiles, agosto 2017)

Trabajar con el subregistro

El Registro Único de Víctimas (RUV) fue creado a través de la Ley 1448 de 2011 (artículo 154), con el fin de identificar el universo de víctimas del conflicto armado en Colombia. Por su parte, las organizaciones de víctimas atienden a las víctimas independientemente de que estén o no reconocidas como tal por el gobierno nacional. Así, como las víctimas que no aparecen en el sistema de Registro Único que controla el gobierno colombiano no pueden recibir ningún tipo de atención, ni ninguna medida de reparación, lo que le ofrecen al respecto las organizaciones será la única ayuda que reciban. En este sentido, las organizaciones de víctimas representan, en sus vidas, la presencia de un Estado completamente inexistente para ellas.

Formar y capacitar a las víctimas

Durante las entrevistas, las participantes expresaron reiteradamente la importancia de la educación para ellas y sus familias, especialmente, para los jóvenes. Igualmente, señalaron las fallas

que presenta la oferta del Estado; se refirieron a la inexistencia de programas acordes a su condición, y a la imposibilidad de acceder al estudio por no lograr conciliar las necesidades, las demandas y los tiempos de los ámbitos de estudio con los familiares. Con respecto a sus hijos, señalaron la falta de oportunidades para ingresar a la universidad. Frente a esta situación, las organizaciones de víctimas responden con una gestión permanente en la consecución de capacitaciones y becas para atender esta necesidad de una forma más adaptada a sus realidades. Al igual que las víctimas, las organizaciones valoran mucho la educación y encuentran en ella posibles salidas al estado de vulnerabilidad que viven las víctimas y los demás miembros de sus familias:

Entonces para mí la educación es fundamental. Si no estudias, ¿para qué...?, ¿para qué vives? Porque eres un ente que vas a engordar. ¿Qué piensa una persona que no estudia, que no lee, que no escucha? Es un ente. Y aquí ya vino gente así. Es que yo en mi finca salía a coger café, regresaba a las 9, por la tragadera del desayuno de la gente. Regresaba otra vez, seguía cogiendo café. Al almuerzo... la hija pesaba 129 kilos... porque había... haciendo de comer iba comiendo a poquito... mire, la educación es fundamental. Si este país no se educa para la paz, aquí no hay paz. Y empezamos por las víctimas y tenemos que seguir con los victimarios [...] Si las víctimas se educan, es otro precio, no les da miedo hablar, no les da miedo reclamar. Y los derechos humanos, ahí van encajados, porque si tú te educas, ya vas hablando con el otro y el otro y ya le vas contando las peripecias de ella, y se van formando grupos de educadores. (Entrevista a líder de ONG, julio 2017)

Búsqueda de la verdad

La verdad, para quienes perdieron sus seres queridos o para los que aún están desaparecidos, representa una de las mejores maneras de ser reparadas. Comprender y respetar este sentir de las mujeres víctimas ha sido esencial para la movilización de las organizaciones.

La idea de nosotros era buscar los desaparecidos en el país. Eso era todo lo que nosotros hacíamos. Salíamos seis, siete mujeres a buscar a los desaparecidos, en cualquier sitio donde nos decían que había personas enterradas allá íbamos a ver si estaban los de nosotros [...] Para eso se formó este movimiento. Primero para buscar la verdad, el



respeto de los derechos de las víctimas mujeres, de esas mujeres campesinas [...] Mire, ellas esperan de la reparación, el saber de sus hijos, saber la verdad. Mire, cuando a una mujer le dicen “mire, que su hijo está en tal parte, para que lo lleven a los fiscales y saque a su hijo para que le hagan la exhumación”. Las madres se arrodillan... “¡gracias, Señor!”, se arrodillan ante Dios y dicen “Señor, gracias”... Por lo menos supieron la verdad. (Entrevista a líder de ONG, julio 2017)

Para conseguir esa verdad tan anhelada han debido emprender muchas acciones sin la ayuda de nadie, solo con el ánimo de dar reparación a estas familias: “Nosotros la verdad la conseguimos por nuestros propios medios” (entrevista a líder de ONG, julio 2017). En ese orden de ideas, ellas establecieron contacto con los actores armados:

nosotros hemos hecho acercamientos a las cárceles, porque tenemos que interlocutar los actores armados para que ellos también trabajen la reconciliación con nosotros [...] del acercamiento con los paramilitares sacamos 75 verdades, que nos decían “vayan donde tal parte...donde busque ese campesino que sabe dónde está el hijo de tal...” y arrancamos para allá. (Entrevista a líder de ONG, julio 2017).

Recorrían los municipios y barrios de la ciudad en búsqueda de sus familiares: “nosotras nos dedicábamos a sacar esos cadáveres y llevarlos a la morgue [...] yo tengo que investigar, ahí puede estar mi hijo, los hijos de mi compañera, los de la Comuna 1, 13...” (entrevista a líder de ONG, julio 2017).

Sensibilizar a las autoridades frente al trato a y la inclusión de las víctimas

El reconocimiento de las víctimas, de su estado de vulnerabilidad y vulneración, y la puesta en marcha de acciones concretas para brindarles atención y reparación, ha sido un proceso largo y lento en el país. Los colombianos que tuvieron que desplazarse por el conflicto y llegar a las grandes ciudades a buscar refugio, sintieron el rechazo de la sociedad, el menosprecio de la gente, y la indiferencia y el malestar de las autoridades para asumir sus responsabilidades y compromisos establecidos en la

ley. Pero gracias al trabajo de las organizaciones, se pudo cambiar un poco el panorama, concientizar, y dejar consignas de trabajo claras y contundentes, como una perspectiva basada en la noción “primero el ser humano”:

tuvimos que sensibilizar a los alcaldes de este país, porque los malos tratos contra las víctimas eran... “vieja mugrosa, vieja loca”... De todo las trataban, tuvimos que sensibilizar: “a usted le aumentaron el sueldo, ¿sabe por qué?, para que atendiera bien a las víctimas”, a los personeros. A los personeros de aquí...le cuento una cosa, así se va a llamar la personería: primero el ser humano, venga descalzo, sucio o loco, venga como sea, primero el ser humano. Y si nosotros no irradiamos eso a las comunidades, siguen tratando mal. A nosotras nos tratan mal cada rato, cuando empezamos en la Casa de la Memoria a hablar de reconciliación [...] creo que en el tema psicosocial le falta mucho, mucho al Estado colombiano, de centrarse en la necesidad de la población víctima, pero realmente qué es lo que necesita, y que sea un proceso que verdaderamente lo logre sacar de ese daño tanto mental como psicológico que quedó [para] cada persona, por qué es importante la rehabilitación de cada individuo, no de mirar una caracterización de una población para decir “me gasté tanto dinero”, “esto fue tanto”, “ya no hay recurso”, “no podemos seguir”... porque entonces vamos a seguir revictimizando y vamos a quedar peor de lo que estábamos en vez de haber sacado todo ese dolor y todo eso que nos negó la ley. (Entrevista a líder de ONG, julio 2017)

Empoderamiento de las mujeres. Ejercicio pleno de la ciudadanía⁵

Las organizaciones han identificado un grave problema con las víctimas del conflicto armado: ellas no quieren que se les siga viendo como objetos de asistencia y de ayuda humanitaria, o como beneficiarias pasivas de programas de protección sociales. Lo que ellas quieren es, sin duda, que se les considere y trate como lo que son, sujetos de derechos y obligaciones, en una sociedad que vive un conflicto y que quiere la paz. Por eso, desean tener una verdadera inclusión política. En sus palabras se expresa la postura contradictoria del gobierno frente a las víctimas:

5. En este análisis, se entiende la ciudadanía “en el marco de una perspectiva que toma la ciudadanía de manera dinámica como un proceso en construcción” (traducción propia a partir de Jenson, 2013, p. 115).

primero lo convirtieron en pedidor; en pedidor, únicamente venga, le doy un subsidio, un subsidio, un subsidio... y luego le dicen usted salga de ser víctima y conviértase en ciudadano [...] es muy contradictorio, muy contradictorio, de manera muy clara, el Estado quiere tener a un mundo de gente, de víctimas, simplemente para darle un subsidio, pero no se meta a reclamar otros derechos. (Taller con Organizaciones Civiles, agosto 2017)

En ese orden de ideas, las mujeres víctimas luchan por que las demás mujeres en esta situación se preparen y ejerzan con consciencia sus derechos como ciudadanas, por eso acuden a las universidades y a otras ONG para obtener formación en esta temática específicamente:

creo que es muy importante que muchas mujeres empiecen a capacitarse y a formarse como sujetos políticos, a conocer más de las leyes para poder exigir sus derechos porque va a ser la única forma de que sea algo reparado. (Taller con Organizaciones Civiles, agosto 2017)

A través de estas acciones concretas que se acaban de reseñar, las mujeres víctimas del conflicto armado organizadas, materializan la visión pluralista del derecho de reparación. El trabajo desplegado por las organizaciones demuestra que tienen normas, que sus normas contienen la amenaza de sanciones, cuentan con sujetos que están ahí para decir qué se debe de hacer y cómo se debe hacer. Igualmente, sus miembros saben cuáles normas hacen parte del sistema y que deben obedecerse, además de cuáles son los mecanismos que están dispuestos para resolver las posibles diferencias. De esta manera, estas organizaciones de mujeres engrandecen ese cuerpo normativo que, en materia de reparación de víctimas del conflicto armado, tiene la sociedad colombiana.

3. Conclusiones

Los análisis desarrollados permitieron resaltar el rol protagónico de las mujeres víctimas, reconocidas como sociedad civil organizada, en la promoción y defensa de sus derechos; específicamente, en la construcción del derecho de reparación en el sistema jurídico colombiano. Por tanto, se les reconoce a las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano su gran aporte al cambio social. En épocas de conflicto y violencia, y también de implementación

del acuerdo de paz, la intervención de las mujeres víctimas del conflicto colombiano, se tradujo en lograr que en esta sociedad no se reduzca a la mujer víctima a un simple objeto de atención, protección y caridad; y se revierta esta noción, para considerarla como una mujer empoderada en todos los dominios de la vida, participativa de las decisiones de la vida pública y privada, y promotora de la paz y la reconciliación.

Al retomar la idea común de la perspectiva pluralista del derecho, *lo jurídico es mucho más que ley estatal*, se destacó cómo el trabajo de las mujeres víctimas lleva a cuestionar la concepción dogmática del derecho y demuestra la existencia, dentro de una misma sociedad, de muchos sistemas legales que interactúan entre ellos, como es el caso del sistema de reparación propio de las organizaciones de mujeres víctimas. Un sistema que responde a necesidades puntuales de las víctimas, que han sido relegadas a un segundo plano en la agenda del gobierno nacional.

A través de estos análisis queda claro que la meta de reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno reconocidas por el Estado no se ha alcanzado aún, pues faltan millones de mujeres víctimas por ser reparadas y, sobre todo, por alcanzar ese empoderamiento que les permita reconocerse como sujetos de derecho y actuar de conformidad con tal situación. Por ello, es necesario trabajar en pro de las organizaciones de mujeres víctimas, apoyarlas y acompañarlas en ese crecimiento colectivo; ya que, como manifestaron varias mujeres entrevistadas, a ellas les encantaría poder participar en esas asociaciones, porque serían muchos los beneficios que conseguirían, pero sus quehaceres y sus necesidades básicas insatisfechas les impiden implicarse allí.

Estas organizaciones, como lo han venido haciendo, contribuyen a otorgar con eficacia las medidas de reparación consagradas en la Ley 1448 y a descentralizar muchas de las acciones que materializan la reparación tal como fue concebida por dicha ley. Asimismo, recrean como mayor asertividad lo que debe contener la reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano, ya que a través de su intervención, movilización y organización, adquieren mayor entendimiento de lo que verdaderamente representa para una mujer víctima en Colombia la reparación.



Referencias

- Brett, R. (2017). *La voz de las víctimas en la negociación: sistematización de una experiencia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].
- Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Paidós.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 387. *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Diario Oficial No. 43.091. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Ley 975. *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. Diario Oficial No. 45.980. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.096. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Corte Constitucional de Colombia. (2004, enero 22). Sentencia T-025/04 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. (2012). *Primer Informe de seguimiento y monitoreo de los órganos de control a la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras*. https://viva.org.co/attachments/article/195/INFORME_MONITOREO_Y_SEGUIMIENTO_LEY_1448_2011.pdf
- Daviaud, S. (2010). *L'enjeu de droits de l'homme dans le conflit colombien*. Karthala.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s. f.). *¿Cuántos somos?* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Diseño de proyectos de la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Garay Salamanca, L. J., y Vargas Valencia, F. (2012). *Memoria y Reparación: Elementos para una justicia transicional pro víctima*. Universidad Externado de Colombia.
- Griffiths, J. (1986). What is Legal Pluralism? *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 18(24), 1-55. <https://doi.org/10.1080/07329113.1986.10756387>
- Guglielmucci, A. (2017). El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos: una reflexión crítica a partir de su aplicación en Argentina y Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 59, 83-97. <http://journals.openedition.org/revestudsoc/608>. <https://doi.org/10.7440/res59.2017.07>
- Iáñez-Domínguez, A. (2011). *Mujeres y desplazamiento forzado. Estrategias de vida de jefas de hogar en Medellín*. Aconcagua Libros.
- Iáñez-Domínguez, A., y Pareja Amador, A. J. (2019). *Mujeres y violencia en Colombia. La reparación a las víctimas del conflicto armado*. Catarata.
- Infobae. (2021, abril 5). Indepaz alerta por el aumento de desplazamientos masivos en lo que va de 2021. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/04/05/indepaz-alerta-por-el-aumento-de-desplazamientos-masivos-en-lo-que-va-de-2021/>
- Jenson, J. (2013). Quand les politiques sociales s'intéressent au care: Conséquences pour femmes et le régime de citoyenneté. En D. Paternotte & N. Nagels (Eds.), *Imaginer la citoyenneté. Hommage à Bérengère Marques-Pereira*. Louvain-la-Neuve: Academia L'Harmattan
- La Línea del Medio. (2019, marzo 26). Demanda pide prorrogar vigencia de Ley de Víctimas. *La Línea del Medio*. <https://lalineadelmedio.com/demanda-pide-prorrogar-vigencia-de-ley-de-victimas/>
- Le Goff, J. (2012). *Georges Gurvitch. Le pluralisme créateur*. Michalon. <https://doi.org/10.3917/micha.legof.2012.01>
- MacDonald, R. A. (1996). Les Vieilles Gardes. Hypothèses sur l'émergence des normes, l'internormativité et le désordre à travers une typologie des institutions normatives. En J.-G. Belley (Ed.), *Le droit soluble: contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*. LGDJ.
- Merry, S. E. (1988). Legal Pluralism. *Law & Society Review*, 22(5), 869-896. <https://doi.org/10.2307/3053638>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente]. (2019, mayo 21). *Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo, celebra el Día Mundial de la Biodiversidad*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4317-colombia-el-segundo-pais-mas-biodiverso-del-mundo-celebra-el-dia-mundial-de-la-biodiversidad>
- Ocvirk, V. (2004, marzo 5). Mujeres y conflictos armados: una lucha en todos los frentes. *Comité Inter-*

- nacional de la Cruz Roja [CICR]. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/mujeresyconflictosocvirk.htm>
- Pécaut, D. (1997). Presente, pasado y futuro de la violencia. *Análisis político*, 30, 3-36. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76353>. <https://doi.org/10.2307/3467131>
- Pomade, A. (2010). Les implications de l'influence normative de la Société Civile en droit de l'environnement sur les théories des sources du droit et de la validité. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 64(1), 87-122. <https://doi.org/10.3917/riej.064.0087>
- Pospisil, L. (1967). Legal levels and multiplicity of legal systems in human societies. *Journal of Conflict Resolution*, 11(1), 2-26. <https://doi.org/10.1177/002200276701100102>
- Rodríguez Garavito, C., y Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf
- Sánchez, G. (1985). La violencia y sus efectos en el sistema político colombiano. En A. Díaz U. (Ed.), *Once Ensayos sobre la Violencia en Colombia* (pp. 209-258). Fondo Editorial CERAC y Centro Gaitán.
- Santos, B. de S. (1987). Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law. *Journal of Law and Society*, 14(3), 279-302. <https://doi.org/10.2307/1410186>
- Santos, J. M. (2017, noviembre 24). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos con motivo del primer aniversario de la firma del Acuerdo de Paz en el Teatro Colón. *Presidencia de la República de Colombia*. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/171124-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-con-motivo-del-primer-aniversario-de-la-firma-del-Acuerdo-de-Paz-en-el-Teatro-Colon>
- Tamanha, B. Z. (2000). A Non Essentialist Version of Legal Pluralism. *Journal of Law and Society*, 27(2), 296-321. <https://doi.org/10.1111/1467-6478.00155>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2019, enero 15). *Unidad para las Víctimas alcanzó en 2018 cifra histórica de indemnizaciones a sobrevivientes del conflicto armado*. *Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion/unidad-para-las-victimas-alcanzo-en-2018-cifra-historica-de-indemnizaciones#:~:text=Un total de 962.815 indemnizaciones,a sobrevivientes del conflicto armado.>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021, marzo 31). Víctimas conflicto armado. *Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Pablo de Olavide y Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2018). *Reparación integral de las mujeres víctimas del conflicto armado*. Medellín, Museo Casa de la Memoria.



De la serie Man Enough

Las limitaciones de las teorías normativas de la Opinión Pública en la realidad informativa y política del siglo XX y XXI

The limitations of the normative theories of Public Opinion in the informative and political reality of the 20th and 21st centuries

Rubén Cuellar Rivero 

Universidad de Salamanca, España
rubencuri@usal.es

Emma Turiño González 

Universidad de Salamanca, España
emma1997@usal.es

Resumen

La comunicación política es un área de conocimiento, en el estudio de la opinión pública (Public Opinion), inherente a la Ciencia Política. Numerosos intelectuales a lo largo de la historia han defendido una comunicación política que abandere la responsabilidad cívica y presente un carácter democratizador, en aras de ser prudentes con el tipo de opinión pública que se construye en una sociedad. En este trabajo se plantea un análisis crítico en forma de recensión, con un enfoque hermenéutico interpretativo que revise las tensiones y posturas teóricas en el s. XX y de paso a una pregunta de investigación. ¿Ha facilitado la revolución tecnológica de Internet en el s. XXI aquellas aspiraciones democratizadoras necesarias para la tarea informativa?

Palabras clave: Comunicación política, Opinión pública, Información, Democracia, Revolución Tecnológica

Abstract

Political communication is a field of knowledge in the study of public opinion, inherent to Political Science. Numerous intellectuals throughout history have defended a political communication that seeks to promote civic responsibility and presents a democratizing character, in order to be cautious with the type of public opinion that is built in a society. In this paper we propose a critical analysis as a review with an interpretative hermeneutic approach, reviewing the theoretical tensions and positions in the 20th century, giving way to a research question: Has the technological revolution of the Internet in the 21st century helped those democratizing aspirations necessary for the informative task?

Keywords: Political Communication, Public Opinion, Information, Democracy, Technological Revolution

Artículo: Recibido el 30 de abril de 2021 y aprobado el 7 de junio de 2021

Cómo citar este artículo:

Cuellar Rivero, R. & Turiño González, E. (2021). Las limitaciones de las teorías normativas de la Opinión Pública en la realidad informativa y política del siglo XX y XXI. *Reflexión política* 23(48), pp. 70-79. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4140>

1. Pesos y contrapesos. Opinión pública, comunicación política y democratización

El hito histórico de la popularización y la consolidación del Internet como herramienta insustituible para la comunicación en nuestros tiempos obligan a recuperar el debate clásico sobre las características de la comunicación política, así como las complejas conceptualizaciones alrededor de la opinión pública. El pasado siglo ha dejado una herencia teórica compleja, en armonía con lo inestable del siglo de las dos grandes guerras. En este trabajo se plantea una revisión de los postulados más relevantes del s. XX y su pertinencia para el análisis contemporáneo, dialogando con los grandes referentes de la disciplina. El objetivo es reflexionar sobre los grandes aciertos de los autores y autoras que dan cuerpo a nuestro marco teórico y dar paso a una discusión sobre su vigencia con una ambiciosa pero necesaria pregunta de investigación: ¿ha facilitado la revolución tecnológica del Internet en el s. XXI las aspiraciones democratizadoras necesarias para la tarea informativa que resaltaron los autores clásicos?

1.1. Contextualización histórica. La progresiva construcción del escenario facilitador.

Desde mediados del s. XIX la cuestión política y gubernamental fue paulatinamente dejando de pertenecer únicamente a las élites nobiliarias y económicas. Siguiendo a Samuel P. Huntington (1994), la primera ola de democratización fue consecuencia de una concatenación de procesos complejos y de largo recorrido que podrían resumirse en varios eventos. Entre los más relevantes estarían: el ocaso progresivo del absolutismo en Europa; las oleadas revolucionarias, mayoritariamente de corte liberal (empezando por la Revolución Francesa y por la Guerra de Independencia de EEUU); la evolución desde el antiguo régimen económico hacia el nuevo sistema económico capitalista industrial; la emergencia y expansión de los nacionalismos; la organización de los movimientos obreros y posteriores partidos socialistas y sindicatos y la consecuente extensión de los derechos políticos (como el de asociación y el de sufragio activo y pasivo universal); la aparición y proliferación de la prensa y los primeros medios de comunicación contemporáneos y, por último, las primeras políticas públicas estatales. Estos procesos no se desarrollan de manera homogénea en todos los lugares, al lidiar cada país o territorio con una particularidad histórica, política y sociológica que alteraba la posibilidad del reconocimiento uniforme de derechos a las masas populares. El grado de alfabetización y la penetración de las nuevas ideas del capitalismo decimonónico son dos de las variables fundamentales que explican las distintas transformaciones y el carácter de su implementación.

Progresivamente, la ciudadanía iba reconociendo su derecho a la información, encontrando cada vez más interés en aquello que se tejía en las altas esferas del poder y la política. Entre mediados del s. XIX y principios del s. XX, el acceso a esta información política se caracterizaba por la disparidad de fuentes de información en función del país de referencia. Mientras que, en Reino Unido, Francia o EEUU, se consolidaban los primeros medios de comunicación en un mercado incipiente, en los regímenes semiliberales del sur de Europa, el principal acceso a la información política venía de los partidos y los sindicatos. Estos últimos se han entendido como actores profundamente relevantes por facilitar la acción comunicativa en un periodo caracterizado por la escolarización limitada y una prensa más próxima a las élites económicas, políticas y culturales que a los estratos más bajos de la sociedad.

Hacia 1920, la ciudadanía se acercaba curiosa a un extraño artefacto que atrapaba voces lejanas: la radio. Una década más tarde comenzó la consolidación de lo que habría de entenderse por “telecomunicación”, rompió la barrera de la distancia y facilitó que cada vez más gente tuviese acceso a una información amplia y plural. Sin embargo, así como la radio extendió la posibilidad de acceder a la información política en las democracias occidentales, también fue un canal predilecto para la propaganda política en los nuevos regímenes totalitarios de los años 30 y 40. Por otra parte, la imagen con sonido del cine mostró principalmente su faceta propagandística, aunque esta combinación audiovisual tuvo su apogeo con la invención de la televisión que fue un punto de inflexión y un incuestionable hito histórico en lo que respecta a la comunicación política, el periodismo y, en última instancia, la cultura.

El carácter de aquel avance democrático y comunicativo ya en el s. XX tuvo que ver con la evolución de los sistemas políticos liberales censitarios hacia la toma de decisiones por parte de muchos (frente a unos pocos), con el establecimiento de mecanismos políticos institucionales (como los sistemas electorales), y con la extensión de los derechos fundamentales cívicos y políticos, entre ellos son paradigmáticos el derecho de asociación y de sufragio pasivo y activo. En relación con la comunicación política, concepto de fronteras difusas, es difícil proponer una definición integral. Se puede entender la comunicación política como un conjunto de normas, técnicas y procedimientos para trasladar e intercambiar mensajes, cuyo objetivo es influir en los actores políticos, principalmente en el ciudadano-elector, la élite política y los medios de comunicación.

Siguiendo la obra de Nimmo y Sanders (1981), la comunicación política nace como disciplina académica a mediados del s. XX, en el auge de otras ciencias sociales. La Segunda Guerra Mundial marca indudablemente un punto de inflexión que condicionó enormemente el tipo de tareas asignadas a las jóvenes disciplinas. El gran proyecto social de la época tenía que ver con conocer mejor la realidad política, más allá de la mera contemplación, con el fin de intervenir eficazmente para modificarla. Esta modificación buscaba diseñar un mundo predecible, funcional y democrático. Aunque se pueden encontrar pautas características de la disciplina (o saber práctico) en escenarios políticos de siglos atrás, es imprescindible diferenciar aquella comunicación política de la versión contemporánea y académica actual, que se centra en las particularidades de nuestro mundo moderno (funcionamiento de los medios de comunicación en su ecología; sus relaciones con la política, la cultura y el entretenimiento; el análisis de los roles de los distintos actores políticos, etcétera). De esta manera, la comunicación política puede entenderse como una herramienta que ayuda a explicar y a comprender mejor la realidad de la opinión pública. Al ser la segunda esencialmente plural y asimétrica, no en pocas ocasiones se ve matizada por las estrategias comunicativas institucionales, mediáticas y culturales. ¿Y qué habría de entenderse, entonces, por opinión pública?

Aunque pueda ser tentador establecer el origen de la opinión pública en tiempos de Heródoto o Tito Livio, en la mención al “favor

popular” que hace Maquiavelo en El Príncipe, no se puede hablar de Opinión Pública (en mayúsculas) hasta que no se remueven las estructuras de los regímenes absolutistas estamentales, se establece la secularización de la sociedad y se reconoce formalmente la libertad de expresión. Estos tres últimos requisitos solo fueron posibles por primera vez, aunque de manera incompleta, una vez superado el primer embate revolucionario del liberalismo político a finales del s. XVIII (Bodillo, 1987). El cambio de régimen económico y el cambio en las condiciones materiales del anteriormente conocido como “pueblo llano no-burgués”, a través de la imprescindible tarea pedagógica de alfabetización de las masas, supusieron causas necesarias para la consolidación de la Opinión Pública como se entiende hoy en día.

1.2 “Escuelas” de la Opinión Pública en el siglo XX: entre la teoría normativa y el acercamiento empírico-deductivo

Las palabras “democracia”, “comunicación” e “información” fueron ligadas por quienes entendían el peligro de promover un estado de las cosas en el que se informase de manera sesgada con el fin de manipular interesadamente a la opinión pública. Una de las primeras aproximaciones contemporáneas a esta problemática, enfocada desde una perspectiva teórico-empírica, la realizó el periodista Walter Lippmann en su obra *Public Opinion* de 1922. En ella discutió acerca del proceso de formación de la opinión y el papel de los medios de comunicación de la época en este proceso, gran parte de los postulados de la obra siguen siendo válidos para los estudios actuales casi un siglo después. Según Lippmann (2011), los medios de comunicación trasladan a la ciudadanía una realidad que no pueden experimentar de forma directa, funcionando metafóricamente como “ventanas” al exterior, dando sentido a lo que él conceptualizó como pseudoentorno. Esto no debe confundirse con que la información trasladada sea falsa o tergiversada per se. Lippmann busca señalar cómo la particularidad del canal de transmisión hace que el mensaje no sea propiamente “realidad”, sino una representación acomodada de la misma.

Con ello, los medios crearían imágenes próximas pero inexactas, que posteriormente los individuos incorporarían para formar sus opiniones individuales sobre lo público. Bajo esta



argumentación podría entenderse que la opinión pública no es, en principio, fruto del razonamiento aislado del individuo para consigo mismo, si no de un procesamiento cognitivo complejo que permite procesar la información recibida (Rubio, 2009). Lippmann (como se citó en Pariser, 2017) entendió la importancia decisiva de los procesos de socialización, la carga valorativa de los estereotipos y la influencia de los medios en la construcción de la opinión pública.

Todo aquello que los críticos más perspicaces de la democracia han alegado es cierto, si no hay un suministro regular de noticias relevante y digno de confianza. La incompetencia y la falta de rumbo, la corrupción y la deslealtad, el pánico y el desastre final deben llegar a cualquier persona a la que se le niegue un acceso contrastado de los hechos (Pariser, 2017, p.35).

El anclaje de las dicotomías información/desinformación e imparcialidad/parcialidad se remonta a la retórica y la poética de los sofistas griegos del s. V a. C. Hace apenas sesenta años ni siquiera podía advertirse cuál iba a ser el nivel de expansión global que alcanzarían las comunicaciones a través de la red, ya que apenas se lograba intuir lo que llegarían a suponer un “nivel global”. Lo verdaderamente paradigmático es que los núcleos problemáticos de las reflexiones clásicas de la comunicación política del s. XX —e incluso, las clásicas de aquella citada Antigua Grecia, con Aristóteles— siguen hoy presentes y encauzan las reflexiones sobre los retos del ámbito informativo y político. Continúa Lippman al respecto:

“Just as the most poisonous form of disorder is the mob incited from high places, the most immoral act the immorality of a government, so the most destructive form of untruth is sophistry and propaganda by those whose profession it is not report the news” (Lippmann, 1920, p.10)

Es notable la importancia que le da el teórico al sentido ético y a la responsabilidad cívica que debieran ser inherentes a todos los periódicos y entidades privadas o públicas cuya labor fuese informar. Sin embargo, la particularidad del momento histórico en el que nace la Ciencia Política y la Comunicación Política como subrama, no responde únicamente frente a los nuevos principios y necesidades democráticas ensalzadas después de la Segunda Guerra Mundial. Esta particularidad

también tuvo que ver con la lucha persistente por el poder en la arena política estatal e internacional propia de la Guerra Fría, batalla en la que desempeñaron un rol fundamental los medios de comunicación, a través del tratamiento y difusión de la información política con determinados atributos (McCombs, 2005) o encuadres (Entman, 1993).

La opinión pública no se entiende solo desde el juicio de la teoría normativa que postula el eterno “debería ser” para la construcción de una democracia sólida. La dimensión práctica o deductiva que la estudia también se vale de instrumentos y técnicas que permiten conocer, desde la óptica cuantitativa y cualitativa el detalle de patrones o tendencias fundamentales para comprender la dimensión política de lo informativo, como puede ser el estudio de las cuotas de poder en la estructura estatal tras unas elecciones. El desarrollo teórico en materia de comunicación política y opinión pública, hasta la década de los años veinte del s. XX se bifurca, por un lado, en la perspectiva liberal heredera del pensamiento ilustrado revolucionario —que la caracteriza como racional, general, pública y funcional (Bodillo, 1987)— y por otro lado, en la perspectiva que podría denominarse como pluralista que es resultado de las limitaciones de la visión liberal a partir de la segunda mitad del s. XIX y se caracteriza por considerar a la opinión pública como fragmentada, organizada, canalizada y particular (Bodillo, 1987).

A partir de 1930 empiezan a aparecer los primeros estudios de opinión de las masas a través de las encuestas, son algunos de los primeros ejercicios analíticos y sistemáticos con datos empíricos que sentaron las bases de un nuevo proceder.

La vertiente racionalista del filósofo y sociólogo Jürgen Habermas (1974) es fundamental para el presente objeto de estudio. Uno de los elementos principales de su conocida propuesta es el papel de la democracia deliberativa. Los conceptos de esfera pública y opinión pública son construidos cuidadosamente a través de una extensa revisión histórica, incluyendo aportaciones de otros intelectuales relevantes para esta área de conocimiento, como Hannah Arendt. Para Habermas (1974), el espacio público contemporáneo no es necesariamente un espacio físico en el que los ciudadanos deban personarse. Más bien, se caracteriza por la posibilidad de una conversación pública y libre entre los individuos

sobre las cuestiones que afectan a lo común, o por reflexiones que guarden relación “con los objetos que dependen de la praxis del Estado” (p.49-55).

Sin embargo, tal y como apunta Boladeras (2001), Habermas reconoce las limitaciones de esta opinión pública, que aun constituyendo un “eje de cohesión social, de construcción y de legitimación o deslegitimación política” (p.53), también puede ser manipulada y deformada por la incidencia de los medios de comunicación que, aun operando habitualmente como instrumentos legítimos en el intercambio de información, en ocasiones responden a “intereses privados y privilegiados” (Boladeras, 2001, p.61) frente a la ciudadanía.

El racionalismo de Habermas chocaría frontalmente con intelectuales como Elisabeth Noelle-Neumann (1995), y su Teoría de la Espiral del Silencio. Esta teoría postula los términos en los que los individuos se adhieren a las corrientes de opinión mayoritarias sobre lo aceptable o no aceptable, por miedo al aislamiento social.

Como se puede comprobar, hay variedad de enfoques, posturas y escuelas a través de las que estudiar y comprender la opinión pública. En este trabajo se entiende que la aportación de Lippmann (2011) es fundamental, lo que lo consolida como referente y protagonista que ayudará a encauzar la presente reflexión, debido a su gran impacto en las investigaciones de comunicación política tanto del s. XX como las contemporáneas, y debido asimismo por su gran peso teórico dentro del campo de la sociología y la Ciencia Política.

1.3 Nacimiento y consolidación de las dinámicas de los mass media

A mediados del s. XX la televisión dio el paso para consolidarse como uno de los medios más populares entre la población. Este nuevo panorama informativo ya no podía ser explicado en su totalidad por aquellas teorías que sirvieron en el estudio del uso de la propaganda durante la guerra, como era la teoría de la aguja hipodérmica de Harold Lasswell, denominada así por Lazarsfeld y Katz (1955).

Una nueva teoría nació en 1944, discutiendo lo totalizante de la penetración de la información a través de los medios de comunicación. Este avance exploró los mecanismos de resistencia individuales, mecanismos que no tenían que ver necesariamente con una resistencia consciente, individual y crítica, sino con factores contextuales y sociales. En

concreto, la penetración de la información en los individuos no es tal, debido a que, a su vez, estos están sometidos en su entorno a una gran cantidad de estímulos y a fuentes de información variadas que mitigan los “efectos directos”. La reflexión se consolidó a partir del estudio de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944) y podría considerarse el origen de la teoría de los efectos limitados de los medios de comunicación.

Como se puede apreciar, uno de los principales ejes conflictivos en la discusión teórica sobre la comunicación y la opinión pública tiene que ver con el clásico problema de los universales del sujeto-objeto. En concreto, dentro de la literatura específica, la discusión se centra en el grado de autonomía que se presume del individuo a la hora de conformar su juicio crítico, dejando de lado —o no— la influencia de los medios de comunicación. Algunas teorías hacen hincapié en la importancia de los procesos de socialización y la influencia del entorno, otras apelan directamente a la capacidad individual para complejizar o discutir el punto de partida de la información ya mediatizada, otras entienden al sujeto como completamente maleable y vulnerable frente a la presión de la opinión pública generalizada, etcétera.

Sin embargo, el problema del grado de autonomía en el juicio crítico del ciudadano no se enfrenta hoy al mismo panorama informativo que caracterizaba al s. XX. Un complejo entramado de empresas y entidades privadas ofrecen una amplia gama de productos informativos que penetran con eficacia en cada vez más segmentos de la población. En un primer momento, resultaría complicado entrever cómo tal diversidad podría no favorecer el carácter democratizador de la comunicación política. Discutiendo esta premisa, al inicio del último cuarto de siglo XX, apareció uno de los trabajos más relevantes para la comunicación de los últimos cincuenta años: el estudio de McCombs y Shaw de 1968 y publicado en 1972 que recibió el nombre de “*The Agenda-Setting Function of Mass Media*”. Los autores buscaron explicar la función de la “fijación de agenda” que hacían los medios de comunicación. A lo largo de su investigación, fueron percatándose de la profundidad que tenía lo que en un momento pretendía ser un estudio meramente descriptivo, dando paso a una teoría compleja del operar mediático. McCombs y Shaw fueron fuertemente influenciados por Walter Lippmann, compartieron a lo largo de sus reflexiones la premisa



de la capacidad de los medios de dibujar imágenes mentales sobre la realidad.

La hipótesis central de la teoría de la *agenda setting* postula que, con el tiempo, los temas que los medios de comunicación seleccionan como más importantes, acaban influyendo en los temas la agenda (pública) de los ciudadanos (McCombs, 2005). Además, esta influencia no se manifiesta únicamente sobre el qué pensar, sino también sobre cómo pensarlo. El primer “nivel de agenda” es entendido por los autores como aquello relativo a la tematización y priorización de temas. El segundo, fue conceptualizado como “agenda de atributos”, refiriéndose a las características que presentan los objetos noticiables que selecciona el medio. Por último, el tercer “nivel de agenda” se refiere a las relaciones que establecen los ciudadanos entre los temas, los atributos y otras agendas. En ocasiones, se ha tendido a confundir el segundo “nivel de agenda”, el de atributos, con la teoría del *framing*, procedente de la sociología interpretativa. Entman (1993) la define como la acción de dar más relevancia a unos aspectos de la realidad percibida sobre otros, de manera que se promueva una determinada manera de observar un problema, acompañado de pistas sobre cómo abordarlo.

Aunque el *framing* influyen en la Opinión Pública, no se puede hablar de una entidad monolítica. Los ciudadanos, como se viene argumentando, tienen ciertos mecanismos de resistencia, también detallados en la propia *Teoría de Agenda Setting*. Aún reconociendo los fuertes efectos de los medios de comunicación, McCombs y Shaw no los reconocen como “todopoderosos”, alejándose con ello de aquel espíritu de las teorías de *la bala mágica* o de *la aguja hipodérmica*. Podría llegar a interpretarse que, si la imagen de la realidad política se construye a través de un *frame* elaborado por los medios, el ciudadano no podría estar en la posición de formar parte de un debate crítico ni llevar a cabo un cuestionamiento profundo de aquello que sucede. Sin embargo, el ciudadano medio no tiene —en muchas ocasiones— interés ni recursos materiales para formarse una opinión sobre lo público al clásico estilo “ilustrado”.

En consecuencia, los medios se desempeñan en este trabajo, cumpliendo, en cierta medida, una función social y logrando que la información política sea de acceso público e igualitario. La particularidad del canal para la transmisión —televisión, radio, periódicos— no elimina necesariamente el filtro individual,

un conjunto de mecanismos cognitivos, valores, creencias y experiencias directas que articulan el efecto de los medios de comunicación. A final del s. XX y comienzos del s. XXI la revolución del Internet renovó las expectativas sobre la posibilidad de una comunicación verdaderamente horizontal que democratizase la información en dos sentidos: todos los puntos de vista están disponibles y toda la información puede llegar a la mayoría de la población.

2. La segunda revolución del internet y los posibles efectos sobre la opinión pública

Los espacios digitalizados modulan nuestras dinámicas de expresión colectiva y, por ende, las dinámicas propias de la comunicación política. La posibilidad de que tanto la nueva cultura de la red, como el punto de inflexión del internet hayan supuesto un cambio radical en cómo se entienden la opinión pública y la comunicación, ha sido un tema discutido ampliamente por numerosos teóricos.

Existen dos clásicos argumentos contrapuestos en este sentido. Gaetano Mosca hace dialogar a los referentes de esta disputa, entre ellos los optimistas como Ayers (Mosca, 2007) y los escépticos como Margolis (Mosca, 2007) para acabar confirmando su hipótesis: internet es un arma de doble filo. El distintivo del internet para este autor es la posibilidad abierta para dialogar (fingiendo horizontalidad) a la vez que se proporciona información, esta característica rompe con las dinámicas de los medios de comunicación tradicionales. El autor señala que esta revolución no ofrece tanta libertad como pareciera. El “de qué se habla” y el “cómo se habla”, según Marshall McLuhan en su obra *Understanding media: the extension of man* (1994), está determinado por la particularidad del canal de transmisión, más complejo, y que involucra al sujeto requiriendo proactividad y manejo del instrumento. El filósofo McLuhan es un referente indiscutible para la discusión sobre las características de esta sociedad de la información, padre de los conceptos “aldea global”, “medios fríos/calientes” y, uno de los más complejos, “remolino tecnológico y cultural”.

En otro sentido, a pesar de que el coste de los medios para lograr acceder a la red tiende a cero, el continente africano, ciertas zonas del Sudeste Asiático, parte de América Latina y demás poblaciones del Sur Global se encuentran al otro

lado de la “gran revolución”. Esta cuestión se aprecia en detalle al analizar qué particularidades tiene el usuario de internet en las últimas décadas. Aunque se ha hablado de la fuerza de la red para superar barreras sociales e ideológicas, la brecha digital es uno de los mayores problemas para quien pretende reivindicar este tipo de espacios digitalizados como un entorno favorecedor de la horizontalidad informativa.

La revolución tecnológica de los años setenta del pasado siglo fue consecuencia y a su vez causa de la perpetuación de aquellas dinámicas globalizadoras que se entretienen con el aspecto político-ideológico. Las lógicas globales capitalistas son el pilar que sustenta el “cómo” de la revolución tecnológica, lo cual se evidencia en el cambio de paradigma que supuso la transformación en la empresa, como puede ser la empresa-red que teorizó Manuel Castells (1999).

El nuevo paradigma no ofrece tecnología aisladamente. La dimensión cultural forma parte sustancial de la nueva forma de configurar “un sistema de valores, creencias y formas de construir mentalmente una sociedad” (Castells, 2002, secc. 2). Ni la “nueva era de internet”, ni los medios de comunicación tradicionales han logrado escapar en su desarrollo a las condiciones, en forma de posibilidades o límites, de la propiedad privada de los mismos. La potencia democratizadora de internet es, como poco, una cuestión difusa. Sin embargo, hace falta señalar las características específicas de lo que se ha entendido como la “segunda revolución del internet”, que atiende a los patrones de personalización e hipersegmentación a la hora de distribuir o proporcionar información.

El canal de distribución de información que caracteriza al ciberespacio de la red pudo modificar los términos de la comunicación. La bidireccionalidad implicaba que el sujeto ya no sería más —o no tendría por qué ser— un mero receptáculo de los estímulos e informaciones varias de los medios de comunicación tradicionales. Ahora, cabía la posibilidad de que los usuarios de internet fuesen prosumidores, creadores autónomos de información con capacidad para compartirla libremente. El protagonismo de los contextos mediáticos empezó a pertenecer en mayor grado a la ciudadanía, que tenía la oportunidad de actuar

como informante e informado al mismo tiempo. Ahora bien, ¿dónde reposa entonces la autoridad clásica del medio informante, que caracterizaba a la televisión y a la radio? ¿se había realmente disipado la unilateralidad de la lógica informativa?

Las empresas, corporaciones y grupos de investigación que lideraron este cambio tenían también intereses en la nueva y potente herramienta, y la posibilidad de obtener lucro económico a partir de ella tuvo grandes implicaciones en su papel futuro. Aquella posibilidad real del lucro se manifestó a destiempo y tuvo que ver con los rápidos avances que los equipos de investigación estaban logrando concretar, principalmente en los avances que tenían que ver con la “asistencia inteligente”. En un primer momento las empresas Microsoft y Apple no tuvieron éxito en el diseño¹, protagonizado por los ayudantes de escritorio “Bob” y “Newton” respectivamente, pero igualmente este fue un punto de inflexión que supuso una nueva mirada sobre los límites del internet como herramienta para la comunicación. Estos avances representan lo que en este trabajo se entiende como la “segunda revolución del internet”, la revolución de los algoritmos que abrieron la puerta a la era de la hipersegmentación informativa.

Otro de los grandes retos que afrontaron las compañías fue el reto del sobreflujo de información que empezaba a existir en la red. El equipo PARC, del Centro de Investigación de Palo Alto, presentó al mundo el instrumento que facilitaría la total personalización del contenido informativo para el usuario. Así se refiere Pariser en su libro “El Filtro Burbuja” a esta innovación:

Para seguir el flujo, el equipo del PARC comenzó a jugar con un proceso al que llamó «filtrado colaborativo», que se ejecutaba con un programa denominado Tapestry. Este rastreaba la reacción de las personas ante la enorme cantidad de e-mails que recibían: qué elementos abrían, a cuáles respondían y cuáles eliminaban (2017, p.21)

El impacto global que supuso esta herramienta no hizo que sus efectos fuesen homogéneos en la población. La asimetría siguió y continúa siendo un rasgo distintivo de los procesos de información a través de la red.

1. El periodista Dan Tynan en “The 25 Worst Tech Products of All Time” PC World”, un artículo periodístico con toques de humor, describe los 25 peores inventos y productos tecnológicos de todos los tiempos hasta la fecha. Entre ellos, y sirviendo de ejemplo en este texto, los “ayudantes de escritorio” Bob y Newton.



Para esta cuestión es imprescindible recuperar la teoría de los efectos limitados de Lazarsfeld y Merton e introducir una obra redactada por Joseph T. Klapper en los años sesenta, investigador reconocido que trabajaba en el mismo equipo de trabajo de Lazarsfeld, titulada *The effects of mass communication* (1960).

Aquella “selectividad” que señalaba Klapper dio paso a una teoría que se iría reformulando con el paso de las décadas, y que se conoce dentro de los estudios de comunicación como Teoría de la Exposición Selectiva. Las barreras entre el sujeto y la total acomodación de su opinión a lo enunciado por los medios tienen que ver con los límites impuestos por el proceso de socialización y por la proactividad del individuo en la búsqueda por contrastar (o contrarrestar) informaciones problemáticas para sus ideas o valores.

Hasta cierto punto, el núcleo de los debates y posturas que dicotomizaban los análisis durante el s. XX, en lo que tenía que ver con los procesos informativos, sigue hoy latente. Por un lado, el lugar que ocupa el sujeto en su suficiencia o aptitud para dar cuerpo a una opinión sólida, más allá de la influencia de los medios y, por otro lado, el contrapeso de los medios masivos y su capacidad para informar a la opinión pública.

En lo que concierne a la tarea democratizadora que señalaba Lippmann, las muchas posibilidades y ventajas que ofrece una información amplia, plural y que llega hasta los estratos más bajos de la sociedad, también se enfrentan al reto de la comunicación interesada, privada y sesgada. Los teóricos “optimistas” y los “pesimistas”, que estudian la capacidad de internet para lograr los retos comunicativos, siguen lidiando con estas dicotomías en sus análisis, pero con ciertas particularidades.

Así, surgen teorías como la llamada “*Filter Bubbles*” de Pariser (2017) y las “cámaras de eco”, las cuales cuestionan la capacidad de internet para democratizar la información, guardando cierta semejanza con la teoría que en su momento desarrolló Lasswell, pero a su vez con una gran diferencia por el contexto en el que se han desarrollado. Pariser trata de explicar a través de su teoría la actual imposibilidad de evitar la influencia de la hipersegmentación, debido al lugar tan relevante que han venido ocupando los dispositivos electrónicos en nuestro día a día, convirtiéndose en elementos indispensables o directamente

fundamentales tanto en la socialización primaria y secundaria, como en el posterior desempeño laboral. Además, la capacidad individual para contrarrestar o cuestionar la información cuando el canal era unidireccional (televisión, periódico y radio) tiene que ver con un cuestionamiento directo frente al medio “enunciante”. Hoy día la posibilidad de alternar entre contenidos, verificar o comprobar informaciones es una posibilidad que, aunque real, se materializa ya dentro de un marco personalizado, pero nunca frente al “todo informativo”.

3. Conclusión

A lo largo de este estudio se ha podido comprobar el gran desarrollo de los autores a través de teorías que buscaban explicar el panorama comunicativo regente, en función del momento histórico. Es fundamental entender la preocupación general de todos ellos, sean teóricos normativos o empíricos, por los efectos finales de los medios de comunicación y de la comunicación política en la opinión pública y en el funcionamiento de los regímenes democráticos, pues sin democracia la comunicación deviene en propaganda.

Walter Lippmann y su obra han sido presentados como conductores de este texto, cuya aportación impregna en mayor o menor medida la gran mayoría de estudios sobre comunicación y opinión pública del s. XX. Su aporte fundamental sobre el papel de los medios en la configuración de la opinión pública contrasta en este siglo con las posiciones racionalistas de Habermas o Arendt, al mismo tiempo que servía de base teórica para el desarrollo de la teoría del establecimiento de la agenda de McCombs y Shaw.

Estos últimos son dos de los representantes de los estudios empíricos de la comunicación política, más concretamente de las teorías de efectos potentes, pero no todopoderosos, no tan centrados en el “debería ser” si no en el “como es” y sus consecuencias para la opinión pública. A este grupo de estudios, se unen los trabajos previos de Lazarsfeld y Katz, quienes encontraron factores modulantes de los efectos de los medios de comunicación en el entorno social de la ciudadanía, enmendando así las primeras teorías de la comunicación que postulaban efectos estímulo-respuesta fuertes de los ciudadanos expuestos a la comunicación política de los medios y de las élites políticas.

Junto con las aportaciones de Elisabeth Noelle-Neumann y Eli Pariser, la mayoría de los autores entiende el proceso de configuración de la opinión pública más como un proceso de activación de mecanismos cognitivos altamente influenciados por el contexto y las socializaciones previas de los individuos, que como un proceso racional derivado del libre debate entre individuos que postulaban las primeras teorías con origen en la Ilustración, adaptadas por Habermas y Arendt, quienes postulaban la necesidad de espacios públicos para la deliberación ciudadana y la conformación de opiniones a través de mecanismos de democracia deliberativa. Tanto Lippman como Habermas y Arendt, mostraban una preocupación sobre la ética de la comunicación de los medios y reclamaban una responsabilidad para con las opiniones que se pretendían influir.

Todo lo que constituya un obstáculo para la libertad y la plenitud de comunicación levanta barreras que dividen a los seres humanos en bandos y camarillas, en sectas y facciones antagónicas y, por lo tanto, socavan el estilo de vida democrático (Dewey, 1998).

Internet no ha cumplido con las tareas que nos dejaron los intelectuales de la primera mitad del s. XX acerca de la imparcialidad, la relevancia y la necesidad de honestidad y verdadera voluntad de informar —que no manipular— desde los medios de comunicación. Pero no sería del todo desmedido afirmar que lo distópico del momento que nos acontece supera incluso la barrera de la desinformación, sin necesidad de pasar por la manipulación informativa.

La era de la hipersegmentación, la configuración y el desarrollo de agendas mediáticas completas e individuales no tiene por qué verse como un estado que favorece necesariamente la “desinformación”, ya que el propio individuo, a través de la configuración de su dispositivo electrónico, la venta masiva de sus preferencias a través de los algoritmos y la “señal de clic”, conoce la realidad que él decide conocer. No hay una manipulación del medio, sino una desinformación fruto de la particularidad extrema del contenido que construye el imaginario del individuo y que lo aleja radicalmente de otros ciudadanos que no piensen como él o ella.

En la explosión informativa del s. XX, relacionada con los medios masivos, tal y como se defendía en la teoría de los efectos limitados,

el individuo tenía la oportunidad de poner resistencia frente a ciertos contenidos y, como consecuencia de la asimetría de los efectos fruto de las diferentes socializaciones o condiciones de vida, no se producía una homogeneización de la Opinión Pública con base en los deseos de los medios. Uno de los grandes miedos del s. XX tenía que ver con el peligro de la robotización y homogeneización del entender común, pudiendo verse sometido a intereses privados o públicos.

Aquel peligro se ha manifestado en un sentido completamente distinto. La completa personalización de la información ha hecho que lo que diferencia a los sujetos no tenga únicamente que ver con sus trayectorias y condiciones vitales, sino que ahora también con que cada uno de nosotros podemos acceder a un mundo o panorama informativo y político particular, construyendo virtualmente el mundo que queremos habitar.

Referencias

- Bodillo, J.F. (1987). La Opinión Pública. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (58).
- Boladeras i Cucurella, M. (2001). La opinión pública en Habermas, *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, (26), 51-70
- Castells, M. (2002). La dimensión cultural de internet. Universitat oberta de Catalunya, Debates culturales. Recuperado de: <https://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html>
- Castells, M. y Martínez Gimeno, C. (1999). *La era de la información*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Dewey, J. (1998). *The later works of John Dewey, 1925-1953*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, *Northwestern University Journal of Communication*, (43), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Habermas, J. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article, trans. Sara Lennox and Frank Lennox, *New German Critique*, (3), 49-55. <https://doi.org/10.2307/487737>
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós Ibérica.
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (1955). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication*. Glencoe, IL: Free Press.
- Klapper, J. T. (1960). *The effects of mass communication*. Free Press.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B., Gaudet, H. (1944). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind*



- in a Presidential Campaign*. New York: Duell, Sloan and Pearce.
- Lippmann, W. (1920). *Liberty and The News*. New York: Hancourt, Brace and Howe.
- Lippmann, W. (2011). *El Público Fantasma*. España: Genuve Ediciones. <https://doi.org/10.22429/Euc2015.008>
- McCombs, M. (2005). Setting The Agenda: The Mass Media And Public Opinion, *Choice Reviews Online*, 42 (11). <https://doi.org/10.5860/CHOICE.42-6312>
- Mcluhan, M. (1994). *Understanding media: the extension of man*. MIT Press.
- Mosca, L. (2007). A Double-Faced Medium? The challenges and opportunities of the Internet for social movements. *Max Weber Programme of the EUI*, (23).
- Nimmo, D.D. y Sanders, K.R. (1981) (eds). *The Handbook Of Political Communication*. Berverly Hills. Sage.
- Noelle Neumann, E. (1995). *La Espiral Del Silencio*. España: Paidós.
- Pariser, E. (2017). *El Filtro Burbuja*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Rubio, J.M. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la *agenda setting*. *Gazeta de Antropología*, 25(1).
- Tynan, Dan. (2006). The 25 Worst Tech Products Of All Time. *Pcworld*. Recuperado de: https://www.pcworld.com/article/125772/worst_products_ever.html



De la serie Man Enough

El Sistema Político Venezolano en el período 1999-2020: ¿persistencia o ruptura?

Venezuelan political system in the period 1999-2020: persistence or breach

Rosangel Mariela Álvarez Itriago 

Universidad Simón Bolívar, Venezuela

rosalvarez@usb.ve

Resumen

En este artículo se examinan los cambios que han ocurrido en el Sistema Político Venezolano durante el período 1999-2020, bajo la presidencia de Hugo Chávez y de su sucesor, Nicolás Maduro, a partir del enfoque analítico propuesto por David Easton (1999), y se intenta comprender hasta dónde el socialismo del siglo XXI, proyecto político impulsado en dicho período, anclado en el liderazgo personal, la convocatoria a una amplia movilización popular y la proclamación de una nueva institucionalidad, introduce una serie de tensiones que tienden a amenazar la persistencia del sistema democrático. A partir de una investigación histórico-documental de carácter descriptivo, se concluye que la primacía del Poder Ejecutivo sobre el resto de los poderes públicos y la utilización de recursos no democráticos evidencian elementos de regresión autoritaria en el país.

Palabras clave: autoritarismo, democracia, sistema político, Venezuela.

Abstract

This article examines the changes that have occurred in the Venezuelan Political System during the period 1999-2020, under the presidency of Hugo Chávez and his successor, Nicolás Maduro, based on the analytical approach proposed by David Easton (1999), and it is tried to understand up to where the Socialism of the XXI Century, a political project promoted in that period, anchored in personal leadership, the call for a broad popular mobilization and the proclamation of a new institutionalidad, introduces a series of tensions that tend to threaten the persistence of the democratic system. From a descriptive historical-documentary research, it is concluded that the primacy of the Executive Power over the rest of the public powers and the use of non-democratic resources show elements of authoritarian regression in the country.

Keywords: Authoritarianism, Democracy, Political System, Venezuela.

Artículo: Recibido el 30 de junio de 2021 y aprobado el 13 de octubre de 2021

Cómo citar este artículo:

Álvarez Itriago, R.M. (2021). El Sistema Político Venezolano en el período 1999-2020: ¿persistencia o ruptura? *Reflexión política* 23(48), pp. 81-96. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4188>

Introducción

En Venezuela, la crisis del sistema de conciliación de élites políticas establecido a partir de 1958 con la instalación de la democracia, afectó la legitimidad de los partidos políticos (Molina, 2001) y produjo cambios importantes en la dirigencia política del país cuando fue elegido Hugo Chávez como presidente de la república en 1998. La naturaleza de esta crisis, así como su impacto hacia el Sistema Político Venezolano, ha dado lugar a diversas lecturas e interpretaciones por parte de los estudiosos del tema para tratar de comprender y explicar cómo la democracia venezolana, considerada excepcional con respecto al resto de la región (Levine, 1994), se sumergió en una severa crisis que se evidenció a partir de 1989,

mostrando en la actualidad signos de profundización y erosión de las condiciones mínimas para el juego democrático.

En este escenario, en el presente artículo se examina el Sistema Político Venezolano durante el período 1999-2020, bajo la presidencia de Hugo Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, a partir del enfoque analítico propuesto por David Easton (1999). El objetivo es comprender hasta qué punto la propuesta política del socialismo del siglo XXI aplicada en dichos gobiernos, anclada en el liderazgo personal, la convocatoria a una amplia movilización popular y la proclamación de una nueva institucionalidad, introducen una serie de tensiones que tienden a amenazar la persistencia del sistema democrático, evidenciándose elementos de una regresión autoritaria¹ en el país.

A los fines de aproximarnos a esta problemática, la discusión se organiza en tres apartados. En la primera parte, se esboza el enfoque analítico sistémico propuesto por David Easton para estudiar los sistemas políticos, precisando las categorías analíticas para abordar el estudio del caso venezolano. En segundo lugar, se caracteriza el Sistema Político Venezolano durante el periodo que precedió al ascenso de Hugo Chávez al poder, esto es, desde 1958 hasta 1998, destacando los aspectos más importantes que permiten comprender la denominada crisis del sistema.

El tercer apartado de desarrolla en dos partes: en la primera parte, se esbozan los principales rasgos que caracterizan al Sistema Político Venezolano bajo la presidencia de Hugo Chávez (1999-2013) y, en la segunda parte, se identifican los principales elementos que aporta la gestión gubernamental de Nicolás Maduro (2013-Actualidad) a dicho sistema, en función de la teoría de Easton. Para cerrar, se plantean algunas consideraciones finales.

1. Estudio de los sistemas políticos: el enfoque de David Easton

Existen diversos enfoques teóricos para estudiar los sistemas políticos. Estos enfoques abarcan las teorías conductistas, el enfoque estructural-funcionalista, la teoría de la acción, la teoría de la elección racional, entre otras. Pero la que ha tenido mayor impacto en el análisis político ha sido el enfoque sistémico (Marsh y Stoker, 2010). Siendo la vertiente sistémica en la teoría política una de las opciones analíticas más importantes, se adoptó dentro de esta vertiente el enfoque propuesto por David Easton (1999), quien propone una serie de categorías de relevancia teórica para estudiar los sistemas políticos como sistemas de conductas que obedecen a condiciones históricas y de retroalimentación que explican su estado actual.

Para el estudio del caso venezolano, Easton nos ofrece un enfoque que permite describir los procesos de cambio que están afectando este sistema político, inscritos en una propuesta “revolucionaria” y “socialista” por parte del gobierno nacional que introduce parámetros que podrían derivar en situaciones de alta incertidumbre y tensiones marcadas para el sistema democrático, que llevan a interrogarnos sobre la posibilidad de persistir o de romperse.

Easton (1999, p. 84), “considera como objetivo primordial del análisis político, comprender cómo y de qué manera los sistemas políticos logran subsistir”. Parte de la premisa de que todos los sistemas políticos poseen estructuras especiales que contribuyen a regular las diferencias o imponen un arreglo según un conjunto de criterios. Pero sobre todo, dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación.

Easton conceptualiza al sistema político como: “el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores a una sociedad, y que las más de las veces los integrantes de una sociedad aceptan en su mayor parte esas asignaciones como autoritarias” (p. 125). Es importante aclarar que el término “autoritario” refiere en este caso al carácter imperativo y vinculante de las decisiones que adoptan las autoridades que gobiernan u ocupan roles activos en la política y son actores protagónicos en la gestión cotidiana del sistema político. Las decisiones que las autoridades adopten son consideradas

1. Según Gaitán (2010), las regresiones autoritarias suceden cuando en un país se retorna hacia medidas autoritarias que frenan el avance de la democracia. Para estudiar el comportamiento de las democracias establecidas en el mundo, el autor definió cuatro causas para entender tales regresiones. Estas son: la continua corrupción (CC), la pobreza (CP), la restricción de libertades civiles (CL) y la concentración de poderes en la figura del Poder Ejecutivo (CE).



obligatorias por los actores afectados por ellas. En palabras de Easton (1999, p. 80), “El interés personal, la tradición, la lealtad, un sentido de la legalidad o de la legitimidad, son variables adicionales significativas para explicar por qué un sujeto se siente obligado a aceptar decisiones con carácter de autoritarias”.

Entre los componentes básicos del sistema político, se encuentran: el conjunto de valores y de normas que justifican el tipo de régimen y determinan la manera como los miembros del sistema pueden participar en la política y resolver los conflictos; y las estructuras de autoridad que definen el rol y el comportamiento de aquellos que tienen la capacidad de ordenar y obligar. Las autoridades son las personas que ocupan las estructuras de autoridad.

Definido de esta manera, el sistema político opera bajo dos variables: 1) adjudicación de valores en la sociedad; 2) logro de su aceptación. Este sistema político se encuentra inserto en un ambiente que lo afecta y que logra alterarlo cuando hay diferencias no resueltas, lo cual exigirá cambiar algunos o la totalidad de sus aspectos para alcanzar su persistencia. En este sentido, el sistema reacciona y responde a las influencias que operan sobre él.

Easton determina que existen dos fuentes de tensión hacia el sistema político: una interna que deriva de las diferencias que surgen entre los factores que comprenden el sistema (valores, normas, comunidad, entre otros) a la hora de distribuir y utilizar los valores escasos. Y otra fuente de tensión que proviene de otros sistemas distintos al político (externos), la cual tiene que ver con los proyectos de modernización económica, las transformaciones sociales, entre otras, cuyo comportamiento agrega tensiones.

De acuerdo con Easton, el sistema político opera como una “caja negra” constituida por insumos y productos, siendo los insumos las demandas y apoyos hacia el sistema político, provenientes del interior del mismo y de otros sistemas de la sociedad, y los productos las decisiones y/o acciones que generan las autoridades frente a las demandas de otros sistemas y que asumen las formas de políticas públicas, leyes, programas de gobierno, entre otros. En la relación insumo/producto se generan tensiones cuando “las

autoridades no están en condición de satisfacer en cierta proporción las demandas de los miembros o se resisten a hacerlo, esa situación provocará en definitiva un descontento cada vez mayor” (Easton, 1999, pp. 164-165).

El comportamiento del sistema político puede evaluarse a partir de los tipos de respuestas reguladoras que brinda la sociedad, al mostrar una actitud de apoyo o rechazo frente a las autoridades, el régimen político o el orden constitucional. Este apoyo es específico cuando la sociedad se muestra satisfecha al considerar que el sistema atendió sus demandas; mientras que el apoyo difuso se sostiene en vínculos de lealtad y afecto por la confianza que se tiene en la legitimidad del régimen y de la autoridad.

Para finalizar, Easton reconoce que para la persistencia del sistema político se requiere una retroalimentación con el resto de los sistemas que operan en la sociedad. Esto es, que la mejor forma de responder a las demandas y mantener los apoyos necesarios al sistema, será incorporando en las decisiones la información que deriva de dicha retroalimentación. Este enfoque sistémico se interesa principalmente por la estabilidad y el orden, por los mecanismos que posibilitan la “persistencia” de los sistemas políticos en un mundo de cambios y tensiones.

A continuación, se verá cómo pueden operar estas categorías conceptuales propuestas por Easton, al examinar el comportamiento del sistema político venezolano durante el período 1999-2020. Para ello, es necesario comprender los antecedentes que se inscriben en el período 1958-1998 y que están relacionados con el propósito de instaurar y mantener el régimen democrático-representativo, a partir de un ambiente consensuado entre los actores hegemónicos.

2. El Sistema Político Venezolano: 1958-1998

Diversos análisis coinciden en señalar que el Sistema Político Venezolano que se desarrolló a partir de los años sesenta, se caracterizó por ser de conciliación de las élites políticas representadas por los partidos políticos en torno a un conjunto de acuerdos que estaban dirigidos a garantizar la permanencia de la democracia venezolana² (López

2. Venezuela registró una temprana transición hacia la democracia a través de un pacto elitista, facilitado por la existencia de una sociedad civil débil con bajos niveles de organización. La democracia pactada en Venezuela la hace fuertemente dependiente de los actores incluidos en el pacto, la naturaleza de las restricciones políticas durante el pacto (claramente establecidas en el Pacto de Punto Fijo y el Programa Mínimo Común) y el afianzamiento de dichas restricciones en los diseños constitucionales (en este caso, la Constitución de 1961).

Maya et al., 1989). Este sistema populista de conciliación es definido por Rey (1991, p. 543), como “un complejo sistema de negociación y acomodación de intereses heterogéneos, en el que los mecanismos de tipo utilitario iban a desempeñar un papel central en la generación de apoyos al régimen y, por consiguiente, en el mantenimiento del mismo”. Representó históricamente la respuesta al dilema que se remontaba a comienzos del siglo XX, entre una concepción elitista y otra populista sobre cómo conducir el proceso de modernización capitalista-rentista del país, cuya respuesta fue a favor de un régimen democrático-populista que logró su estabilidad a partir de pactos y acuerdos³ suscritos por los principales actores políticos, económicos y sociales en el año 1958.

El Pacto de Punto de Fijo era la expresión del consenso entre los principales partidos políticos: Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) y Unión Republicana Democrática (URD), con el beneplácito de las Fuerzas Armadas Nacionales y la Iglesia, y con una menor participación de organizaciones de representación social como la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) o la Federación de Estudiantes (López Maya et al., 1989). Se trató de un acuerdo de unidad y cooperación que descansó sobre las siguientes consideraciones:

1. Un movimiento democrático nucleado en partidos políticos prestos a atender en conjunto los “intereses perdurables de la Nación” (Revista de Artes y Humanidades UNICA, 2005, p. 238), como garantía de que las deliberaciones políticas respondieran a las urgencias del país.
2. Compromiso en una política nacional que garantizara el proceso electoral respondiendo “a las pautas democráticas de la libertad efectiva del sufragio”. (s.a., 2005, p. 238)
3. El compromiso de AD, Copei y URD en la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral, un Gobierno de Unidad Nacional y un Programa Mínimo Común.
4. La Unidad Nacional permitía incluir diversas candidaturas y planchas legislativas y para

ello se creó la Comisión Interpartidista de Unidad, a los fines de velar por que no se dieran “desviaciones personalistas o sectarias en la campaña electoral” (s.a., 2005, p. 241).

5. En aras de promover las distintas opciones de candidaturas en los procesos electorales que los candidatos y programas se formulen en el marco del espíritu de la unidad para evitar pugnas interpartidistas que pudieran interferir en la formación del Gobierno de Unidad Nacional.

En definitiva, el Pacto de Punto Fijo persiguió garantizar el ejercicio del derecho electoral democrático en un clima de unidad, para así lograr la estabilidad y permanencia de la democracia en 1958. Con este Pacto, se sentaron las bases de un sistema democrático que apuntaló la transición política de Venezuela de la dictadura hacia la democracia. Según Brewer-Carías (1998, p. 12), “solo un sistema de Estado centralizado y de centralismo democrático de partidos era el que podía ser el instrumento para implantar la democracia”. Las circunstancias históricas justificaron los acuerdos establecidos por la élite política del país a finales de la década de los cincuenta.

El Programa Mínimo de Gobierno, por su parte, estableció los lineamientos económicos y sociales que debían guiar al candidato que resultara ganador en los comicios electorales del año 1958. El desarrollo socioeconómico del país descansaba sobre un modelo rentista que funcionaba gracias a los cuantiosos recursos económicos percibidos por el Estado a través de la renta petrolera y que permitió, mediante gasto público social, generar adhesiones al proyecto político democrático. Kornblith (1996, p. 9), señaló que “El modelo rentista permitió atender de manera relativamente satisfactoria, aunque desigual, las demandas y expectativas de diversos sectores sin generar conflictos distributivos”.

Desde el punto de vista del sistema de partidos, la situación fue cambiando durante el período 1958-1998 (Molina, 2001). Si bien la instauración de la democracia estuvo acompañada por un pluralismo político moderado (1958-1973) en proceso de institucionalización con la presencia electoral de fuerzas partidistas como AD, Copei,

3. Los principales acuerdos explícitos son: el Acta de Avenimiento Obrero-Patronal firmada el 24 abril de 1958 entre representantes de Fedecámaras y el Comité Sindical Unificado. El Pacto de Punto de Punto Fijo, firmado el 31 de octubre de 1958, entre representantes de los partidos AD, Copei y URD. La Declaración de Principios y Programa Mínimo de Gobierno, firmada el 6 de diciembre de 1958 por los candidatos presidenciales de los partidos AD, Copei y URD. La Ley de Concordato Eclesiástico, mediante el Convenio suscrito entre el Estado de Venezuela y la Santa Sede, firmada el 6 de marzo de 1964 entre representantes del Papa Paulo VI y el presidente Rómulo Betancourt (López Maya et al., 1989).



URD y en menor medida, el PCV, a partir de la década del sesenta, AD y Copei se consolidaron como las principales fuerzas políticas del país, estableciendo gradualmente un sistema bipartidista atenuado, no polarizado e institucionalizado (1973-1993), caracterizado por la alternancia en el poder de AD y Copei, logrando una definitiva institucionalización de estas fuerzas políticas; de igual manera, “se reduce la volatilidad electoral y se afianzan las lealtades partidistas” (Molina, 2001, p. 4).

A partir de 1993, por efecto de la crisis económica surgida en la década del ochenta que afectó la legitimidad de los partidos tradicionales en cuanto a su capacidad de responder a las demandas a partir de la distribución de recursos a través del gasto público, incidiendo a su vez en la estabilidad, la compenetración social, la legitimidad y la solidez organizativa de los mismos, el sistema de partidos entra en un pluralismo polarizado y desinstitucionalizado (1993 - Actualidad), caracterizado por la presencia a nivel regional y municipal, gracias a la descentralización adelantada en Venezuela a partir de 1989, de nuevas fuerzas políticas de izquierda como es la Causa R y posteriormente, el partido Patria Para Todos (PPT), el Movimiento Quinta República (MVR) y el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), Primero Justicia, Proyecto Venezuela, Voluntad Popular, Un Nuevo Tiempo, entre otros partidos y movimientos políticos, con lo cual se revisita la polarización ideológica izquierda - derecha.

Este sistema de partidos se conjugó con un sistema electoral ampliamente favorecedor al posicionamiento de los partidos políticos como único mecanismo de mediación entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (2010, p. 1), el sistema electoral se caracterizó durante el periodo estudiado por ser proporcional al asignarse “el número de escaños de un cuerpo legislativo o parlamento, de acuerdo con el porcentaje de votos que reciben los partidos o grupos políticos que participan en el correspondiente proceso de elección”. También se caracterizó por aplicar un sistema de cocientes electorales que permitió la incorporación de partidos con poca fuerza electoral, como era el caso del Partido Comunista de

Venezuela (PCV). Bajo estas reglas de juego fueron favorecidos los partidos políticos más estables y más institucionalizados como fueron los casos de AD y Copei.

El éxito político que mostró el Sistema Político Venezolano durante el período de 1958 - 1998 radicó en su capacidad de manejar al Estado y a los recursos provenientes de la renta petrolera de acuerdo con los intereses del pacto de élites entre los partidos políticos no comunistas, las fuerzas armadas nacionales, la dirigencia del sector empresarial, del sector laboral y la iglesia católica. Por esta vía se logró mantener niveles aceptables de satisfacción de demandas sociales y de legitimidad política para garantizar la estabilidad y continuidad del régimen. Desde el punto de vista económico, el sistema político logró una transición hacia la modernización del país bajo un modelo democrático-populista que minimizó el conflicto entre los distintos actores hegemónicos en la sociedad. Logró, mediante la distribución de la renta del Estado y la puesta en práctica de políticas de concertación y consenso, evitar las contradicciones sociales propias de la transición hacia la modernización.

Luego de alcanzar la estabilidad de la democracia a partir de un conjunto de acuerdos, ¿Por qué la crisis del modelo? De acuerdo con Juan Carlos Rey (1991), el sistema populista de conciliación de élites dependió de la presencia y adecuada interacción de tres factores. Estos son: 1) la abundancia relativa de recursos económicos provenientes de la renta petrolera, que capacitaban al Estado para atender demandas de grupos y sectores heterogéneos. La crisis económica de la década del ochenta, con el descenso en los precios del petróleo y la maxidevaluación en febrero de 1983 con el llamado “viernes negro”⁴, fue mermando la capacidad distributiva de los gobiernos de turno, incrementando las demandas insatisfechas y afectando las relaciones entre los actores y, particularmente, afectó las lealtades partidistas que en definitiva minaron las expectativas de inclusión y ascenso social ofrecidas por la democracia que lideraron los partidos políticos; 2) un nivel relativamente bajo y relativa simplicidad de tales demandas, que permitió que fueran

4. A partir de 1981, hubo un descenso en los precios del petróleo y se inició la crisis de la deuda externa en América Latina. Con este contexto internacional, aunado a factores internos que daban cuenta de la situación de agotamiento del modelo de acumulación capitalista rentístico al hacerse insuficiente la renta para reproducir dicho modelo, se adoptaron el viernes 18 de febrero de 1983 medidas de control de cambio y a partir de allí se presentó una constante devaluación de la moneda. Este evento es conocido en la historiografía venezolana como “Viernes Negro”, y pone en relieve la centralidad que había asumido el Estado en la vida política, económica y social del país.

satisfactoriamente atendidas con los recursos disponibles; y 3) la capacidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión) y de su liderazgo para agregar, canalizar y representar esas demandas, asegurando la confianza de los representados.

En definitiva, se afectaron negativamente, de manera simultánea, estos tres factores, lo que dio lugar a la crisis en el sistema político y amenazó su estabilidad. Más aún, el propio sistema mostró carecer de mecanismos, instituciones y reglas que le permitieran funcionar fuera de un contexto de abundancia económica.

Tal como lo plantea Easton (1999, p. 121), "...los sistemas políticos pueden mantenerse estables por un lapso de tiempo determinado, pero no indefinidamente inalterables". Esto se confirma con el caso venezolano para el período 1958-1998. Para entonces, su sistema político estuvo signado por un ambiente o un tipo de relación dominante en la sociedad venezolana caracterizada por ser conciliatoria entre las élites representativas de los principales actores hegemónicos del país. Los pactos establecidos estaban orientados a garantizar la estabilidad de la democracia, conjugando el proyecto de modernización política con el de modernización económica.

El instrumento para lograr dichos objetivos fue el sistema de representación partidista, que logró darle legitimidad al modelo, a partir de los procesos electorales que fungían como factor estabilizador importante y regulador dentro del conflicto de contradicciones sociales, y que evidenciaban la lealtad hacia los partidos y la adhesión a las reglas del juego democrático por parte de la sociedad. En cuanto a los apoyos específicos, el Sistema Político Venezolano contaba con la adhesión de las organizaciones políticas y sociales, la red clientelar establecida y las asociaciones de interés que fueron corporativizadas por el Estado⁵.

Sin embargo, la crisis política, económica y social experimentada en Venezuela a partir de la década del ochenta introdujo serias tensiones hacia el sistema político, afectando sus mecanismos de retroalimentación. Esto dio lugar al surgimiento de nuevos actores y liderazgos con un proyecto de

sociedad anclado en mecanismos distintos a los pactos y acuerdos que prevalecieron en el período 1958-1998.

Ahora bien, ¿qué sucede con el Sistema Político Venezolano a partir de 1999? ¿Cómo este se enfrenta a las tensiones que introducen el proyecto político revolucionario y socialista impulsado por Chávez y Maduro? ¿Es posible que dichas tensiones y las respuestas que genera el sistema político frente a ellas permitan la persistencia del sistema democrático o signifiquen su transformación hacia un sistema distinto? A continuación, se examina el contexto para intentar responder a estas interrogantes.

3. El Sistema Político Venezolano: 1999-2020

Con la llegada al poder de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1998 y su ratificación por la vía electoral en períodos sucesivos, se ha venido apuntalando un modelo que pretende ser alternativo al modelo de conciliación de élites sobre el cual se sostuvo el Sistema Político Venezolano a partir de 1958. Entre los rasgos más sobresalientes del proyecto político liderado por Chávez se encuentran: un liderazgo personal, una amplia movilización popular y la proclamación de una nueva institucionalidad.

En efecto, el presidente Chávez impulsó un programa político que prometía liquidar la corrupción que se había apoderado de la vida pública venezolana desde la puesta en vigencia del Pacto de Punto Fijo. El instrumento de cambio político y social propuesto fue el Proceso Constituyente, sobre el cual el presidente Chávez (1999, p. 9), afirmó: "¿Para qué la constituyente? Para refundar la República, relegitimar el poder y rehacer la democracia mediante una nueva Constitución". Se trataba de refundar la república en la perspectiva en que ha sido concebida por los gobiernos populistas; es decir, en el sentido del recomienzo histórico nacional. Al tiempo que toma fuerza el eje discursivo de las izquierdas con el enfoque de derechos que predominó en su proyecto constitucional, aupando la participación y el protagonismo ciudadano como motor de la transformación revolucionaria.

5. Las prácticas clientelares en Venezuela obedecen a grupos dentro del Estado o relacionados con él que entraron en una relación (no formal o legalizada) de intercambio de bienes y servicios con algunos sectores de las clases populares. Los bienes y servicios son de tipo no comparables (generalmente, prebendas económicas por apoyo político). A esto se suma que las organizaciones de los sectores populares y una gran parte de las organizaciones de la clase media, en la práctica fueron corporativizadas, comprometiendo su autonomía y generando una gran dependencia de los partidos políticos en la atención a sus demandas (Hanes de Acevedo, 1988).



Según Deborah Norden (2008, p. 177), “La revolución de Chávez ha avanzado de arriba abajo, cambiando una democracia fuerte por un gobierno concentrado que enfatiza los objetivos revolucionarios y debilita los controles democráticos”. Esto se confirma no solo con el Proceso Constituyente adelantado, sino porque el presidente Chávez desde un comienzo se desmarcó de la democracia liberal representativa y, en efecto, la concepción de democracia participativa y protagónica implícita en el proyecto chavista supuso un cambio en el Sistema Político Venezolano capaz de instrumentar los canales que hiciesen posible tal empresa.

La definición “revolucionaria” de su proyecto político dio lugar a un contexto distinto a lo que fue la conciliación entre élites que caracterizó el período precedente a su arribo al poder. Este proyecto descansa en la exclusión tanto de los actores tradicionales relacionados con la democracia representativa y con la llamada etapa puntofijista (esto es, los partidos políticos), así como el condicionamiento de los actores sociales que pueden ser o no reconocidos por el gobierno, en tanto y en cuanto se declaren seguidores y adeptos a su proyecto. En consecuencia, estamos frente a un escenario que desde sus inicios se configuró como conflictivo y sobre todo, fragmentado y polarizado⁶, ya que la nueva dirigencia política del país no mostró estar dispuesta a reconocer ni mucho menos procesar las demandas provenientes de los sectores considerados como opositores al gobierno.

El posicionamiento político de Chávez tras su triunfo electoral de 1998, se dio por la vía del Proceso Constituyente y de una nueva Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente a finales de 1999, que sirvió para sentar las bases de los cambios que más adelante se fueron instrumentando. Entre estos cambios destaca la constitucionalización de la democracia participativa y protagónica, en detrimento de la

relación de la sociedad con los partidos como mecanismo privilegiado de representación política. La propuesta política de Chávez en su primer año de gobierno se centró en sancionar una constitución que rigiera los destinos de la V República, Constitución que debía ser incluyente, centrada en el protagonismo de los ciudadanos y ser expresión de los intereses de la sociedad en su conjunto (Chávez, 1999). Sin embargo, se aprobó una Constitución que se encuentra:

Envuelta en un discurso participativo y anti-partido, se caracteriza por ser una Constitución autoritaria que como lo expresamos al sancionarse, es el resultado de la combinación de un sistema de concentración del poder, de centralización del Estado, de sistema presidencial exacerbado, de estatismo extremo en paralelo al marginamiento de la sociedad civil, de populismo petrolero y de militarismo inusitado (Brewer-Carías, 2005, p. 7).

Pero este propósito inicial fue cambiando en la medida que la polarización política fue escalando y fueron creciendo las demandas insatisfechas de diversos sectores de la oposición. En la campaña electoral de 1998, Chávez impulsó un discurso dicotómico expresado en el pueblo vs. la oligarquía, y los proyectos políticos se expresaron también como antagónicos (continuidad vs. cambio radical). Entre los años 2001 y 2004 el país experimentó una fuerte agitación política que tuvo como expresiones el Paro Petrolero y la interrupción y retorno de Chávez en el poder a causa de la búsqueda de la salida de Chávez por vías no constitucionales⁷.

Estos eventos que amenazaron la estabilidad del sistema dieron lugar a la realización del referendo revocatorio a Chávez (agosto de 2004), siendo el presidente favorecido y fortalecido en su liderazgo frente a las masas que lo acompañaban⁸. Asimismo, su proyecto, que en un principio se relacionó con un populismo anclado en un mayor gasto social y las misiones sociales entre los años

6. La polarización política es una variable de peso en la crisis del sistema político venezolano actual. La misma se asienta sobre desigualdades sociales a las que visibiliza y utiliza con fines políticos. Desde la llegada de Chávez al poder, Hernández (2005, p. 99), afirma que “el país se encuentra sometido a un continuo debilitamiento de los vínculos sociales... que tornan difícil la convivencia democrática e impiden la conformación de una idea de futuro compartido por la mayoría de la población”. Al menos tres etapas ha identificado López Maya (2010, p. 8) en el desarrollo de la polarización política en Venezuela: I) etapa de creación de condiciones para su emergencia (años 80 y 90); II) etapa como estrategia en la lucha hegemónica (1998-2005) y; III) etapa como instrumento para imponer el socialismo del siglo XXI (de 2005 hasta hoy).

7. El carácter nacionalista y estatista que caracterizó la propuesta política del presidente Chávez generó desde su campaña electoral de 1998, confrontación con diversos grupos económicos cuyos intereses se veían afectados con las políticas reguladoras y de control estatal que se materializan con las leyes habilitantes aprobadas en noviembre de 2001. Estas fueron detonante de un mayor descontento y movilización social que dio lugar a un exitoso paro cívico el 10 de diciembre de 2001. Para el 11 de abril de 2002, se convocó a huelga nuevamente y a una marcha nacional que culminó con heridos y muertos en las adyacencias del Palacio de Miraflores en Caracas y al día siguiente el Presidente Chávez sale del poder. Sin embargo, el establecimiento de un gobierno de facto el día 13 abril dio lugar al retorno del presidente Chávez al poder (Martínez Meucci, 2008).

8. La revocatoria de mandato es un mecanismo de control ciudadano hacia sus gobernantes elegidos, que se introdujo en Venezuela por primera vez en la Constitución Nacional impulsada por el presidente Chávez en 1999 y que la oposición política del país activó en el año 2002, pero el Tribunal Supremo de Justicia desconoció esta iniciativa prevista para febrero de 2003 para llevarse finalmente a cabo en el 2004. En medio del clima de disputa entre gobierno y oposición, las partes aceptan el referéndum revocatorio como una salida pacífica y democrática a la crisis. El resultado fue el rechazo a la destitución con un 59,10 % de los votos válidos, con lo cual el presidente Chávez fue ratificado en su cargo.

2003 y 2005, transitó hacia una propuesta más radical como la del “socialismo del siglo XXI”, que a partir del año 2007 comienza a vincularse con un modelo de economía socialista que no ha hecho otra cosa que mantener vigente el modelo asistencialista que caracterizó al período 1958-1998. Hasta ahora no se ha logrado compensar y complementar en el futuro una economía nacional independiente de la producción petrolera; por el contrario, ha logrado maximizar el control de los ingresos externos y fiscales de origen petrolero.

Para poder avanzar en la ejecutoria transformadora que imprime el signo de su liderazgo, el gobierno de Chávez ha necesitado la constitución de nuevos arreglos que permitieran prolongar el reparto de la renta y el garantismo estatal. Solo así, la conflictividad y el desgaste político implícitos en su ejecutoria transformadora podían compensarse con la compra de legitimidad asociada al reparto (Vera, 2005, pp. 33-34).

En cuanto a la legitimación del Proyecto Bolivariano, este ha sido por la vía referendaria que inició con el referendo consultivo para convocar una Asamblea Nacional Constituyente (1999); el referendo consultivo (diciembre de 1999) para aprobar la Constitución; el referendo revocatorio (agosto de 2004), y el referendo consultivo para reformar la Constitución (2007) (Lissidini, 2008). En tanto “su legitimidad se apoya en la popularidad personal, la práctica extendida de relaciones clientelares con un electorado cautivo y las relaciones de exclusión hacia la oposición política” (Ramos, 2011, p. 3). La competitividad electoral fue una característica en la gestión gubernamental del presidente Chávez; sus instrumentos fueron ideológicos, económicos, de innovación política y una gestión gubernamental que mantuvo el voto popular cautivo y que permitieron una amplia movilización popular a favor del gobierno.

Desde el punto de vista institucional, el apoyo partidista a Chávez estuvo inicialmente relacionado con el Movimiento Quinta República (MVR) y con el apoyo de partidos y movimientos de izquierda que se articularon en torno al llamado Polo Patriótico. Pero ha sido marcado el apoyo del sector militar hacia el proyecto de Chávez, “asumiendo un protagonismo tanto en el liderazgo político como en la nueva élite burocrática del país” (Rivas, 2012, p. 16).

Dado el carácter personalista que ha asumido la política en tiempos de Chávez, el sistema de partidos en Venezuela dejó de ser multipartidista

inestable para ser de partido predominante (Sánchez, 2009) con la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) en el año 2008. Este modelo se refuerza o favorece con un sistema electoral mixto que combina en su seno elementos del sistema de representación por mayoría, con elementos del sistema de representación proporcional.

El sistema electoral... tenderá a beneficiar al partido mayoritario. Si el PSUV continúa como partido predominante, manteniendo los niveles de votación que ha obtenido en los últimos procesos electorales, el sistema beneficiará al PSUV. Si, por el contrario, surge otro partido o se conforma una coalición que sea capaz de acumular la mayoría, entonces será esta la que se beneficie del sistema (Sánchez, 2009, p. 96).

La conflictividad política y social derivada por la oposición de amplios sectores de la población al proyecto revolucionario y socialista llevaron a proponer una Reforma Constitucional en el 2007 que fue calificada por los analistas y expertos como la vía para radicalizar los cambios en el Estado y en todo el Sistema Político Venezolano. Esta propuesta fue rechazada en referéndum consultivo, pero luego se fue materializando fuera del marco constitucional, a través de leyes orgánicas. Entre las modificaciones formales que durante el mandato de Chávez se introdujeron hacia el sistema político se encuentran: en primer lugar, el debilitamiento de la separación de poderes; todos los poderes están concentrados en funcionarios identificados con el proceso chavista, por lo cual no funcionan los contrapesos. En Venezuela, con la Constitución aprobada en 1999, se sumaron a los poderes públicos tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) dos nuevos poderes: el Ciudadano, constituido por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo, y el Poder Electoral, constituido por el Consejo Nacional Electoral.

En segundo lugar, el fortalecimiento del personalismo, el ejecutivismo y el centralismo: el presidente se erige como mecanismo de cohesión social y a través de leyes habilitantes y de decisiones en distintas materias pone en evidencia estas características que le ha impreso al sistema político.

En tercer lugar, la exclusión y la discriminación política. Dos ejemplos claros son la lista Tascón, que “derivó en el uso político discriminatorio de la lista de venezolanos que



suscribieron la convocatoria al referéndum revocatorio del presidente en el 2004” (Aponte y Gómez, 2009, p. 8). La otra lista es la de Russián, que contemplaba más de 200 inhabilitaciones políticas que impiden a opositores postularse a cargos de elección popular.

Si los representantes políticos y las organizaciones de la sociedad civil son las que articulan, agregan y codifican las demandas sociales dirigidas al sistema político, al accionar tienen la posibilidad de facilitar, obstaculizar o impedir que dichas demandas lleguen a la autoridad. Dentro del sistema, estos representantes y organizaciones son instrumentos que promueven y mantienen la distribución de recursos y valores. Entonces, habrá un sector (pro gobierno) que termina percibiendo al sistema político como una ventana de acceso a recursos materiales y simbólicos para sus miembros. En cambio, otros sectores políticos y sociales que no comulgan con el proyecto revolucionario y socialista creen que sus demandas no logran penetrar en el sistema, generando insatisfacción y descontento por la gestión gubernamental.

En cuarto lugar, el ventajismo electoral, el cual está relacionado con la parcialización del árbitro electoral que constituye un obstáculo a la hora de atender las demandas de los sectores opositores al gobierno. Este resulta en un aspecto relevante debido a que, en 13 años de gobierno, Chávez enfrentó 14 procesos electorales que, a excepción del referendo consultivo para la Reforma Constitucional de 2007, le resultaron favorables.

En quinto lugar, los ensayos de control social. Frente a las organizaciones tradicionales existentes en el país, el gobierno propuso organizaciones paralelas y denominadas bolivarianas, a las cuales reconoce como interlocutores válidos, excluyendo otras formas preexistentes. En la medida en que las organizaciones sociales pasaron a ser parte del paraguas del Poder Popular, estas tomaron la forma de instancia de mediación de la sociedad civil y pasan a ser parte del sistema político, al ser convertidas en operadores políticos de la autoridad. El retiro de apoyos específicos tiene que ver con esta realidad; hay muchos sectores que ya no intentan convertir en demandas sus intereses particulares porque el sistema se ha cerrado a la retroalimentación de sectores que no manifiesten estar alineados con la revolución y el socialismo.

A partir de este conjunto de elementos, podemos derivar que el ambiente polarizado sobre

el cual funcionó el Sistema Político Venezolano bajo la presidencia de Chávez fue fuente permanente de descontento, ya que los valores que asignó el gobierno al resto de la sociedad se correspondían únicamente con su proyecto y sus intereses, dejando por fuera las demandas provenientes del resto de la sociedad considerada como opositora. En consecuencia, estos valores no fueron aceptados y en la medida en que se incrementó y se prolongó la insatisfacción por demandas no atendidas se comprometió el apoyo difuso al sistema. De acuerdo con Easton, en Venezuela no se estaría dando un equilibrio entre insumos (demandas) y productos (políticas, decisiones gubernamentales), y el intercambio del sistema político con los demás sistemas de la sociedad es limitado, dadas las características personalistas y autoritarias durante la gestión gubernamental de Chávez.

En un contexto altamente polarizado, al gobierno le resultó favorable recurrir al apoyo difuso para hacer frente a los momentos de conflicto. Esto quiere decir que la legitimidad del régimen y de la autoridad durante los sucesivos gobiernos del expresidente Chávez se sostuvieron sobre vínculos de lealtad y afectos, más que por el apoyo específico que deriva de la satisfacción por las demandas atendidas de los diversos sectores de la población.

El punto de inflexión estuvo en el carácter excluyente del proyecto político de Chávez, por lo que el sistema político seguirá, en una etapa post Chávez, alterándose y colocando en ciernes la permanencia de la democracia, en la medida en que se continúen erosionando los mecanismos fundamentales del juego democrático. Easton (1999, p. 134), plantea que en la práctica es difícil discernir “cuando el sistema se acerca al punto crítico más allá del cual se transforma en un sistema diferente”.

La muerte del presidente Chávez en marzo de 2013 abrió una nueva disputa por la hegemonía política en el país y el movimiento denominado chavismo entró en un debate entre la renovación y las rupturas internas que han incidido en la manera de operar del Estado, su forma y su composición. Acaso, ¿estos cambios colocan al sistema político en el punto crítico?

3.1 La etapa post-Chávez y el rostro de las nuevas formas de autoritarismo en Venezuela

Lo que en primera instancia parecía ser la continuidad del proyecto revolucionario y socialista de Chávez, con un candidato designado por él mismo

antes de su muerte, mostró de manera prematura la presencia de contradicciones y tensiones dentro del chavismo, que darían un giro importante a la forma de gobernar y de dirigir el proyecto político.

Con el fallecimiento del presidente Chávez en el 2013, es electo Nicolás Maduro, quien se erige como el garante del legado de Chávez y la continuación del proyecto de transformación socialista en el país. El triunfo electoral sobre el candidato opositor fue de apenas el 1,59%, lo cual hace ver que electoralmente el chavismo había retrocedido en el apoyo electoral. En términos prácticos esto significó, en un contexto de acelerado deterioro de las condiciones sociales, económicas y políticas del país (hiperinflación, la paralización parcial de la industria petrolera con su afectación a los ingresos petroleros, períodos de violencia tras amplias movilizaciones de sectores opositores en el país), fuertes demandas hacia el Sistema Político Venezolano que, en lugar de ser atendidas y procesadas, dieron lugar a que se tejiera una estructura legal que justificó la represión a cualquier forma de reclamo hacia el gobierno y un bloqueo constante a los canales pacíficos y democráticos para la resolución de los conflictos en Venezuela. Pero, ¿qué ha pasado para que se radicalice el talante autoritario dentro del socialismo bolivariano, tras la muerte de su líder, Hugo Chávez?

Para intentar responder a esta interrogante, es necesario tener en cuenta que las condiciones existentes en el país para el momento en que asume Maduro el poder son adversas y este no poseía las cualidades personales de Chávez para fungir como eje articulador de la vida nacional, y siendo la prioridad dar continuidad a su mandato presidencial, Maduro le ha sacado mayor provecho al legalismo autoritario, que no es otra cosa que el establecimiento de regulaciones legales con el fin de incrementar su capacidad de control sobre la sociedad; en otros términos, al uso que hacen los estados totalitarios de la ley para lograr sus objetivos de supresión progresiva de la libertad hasta alcanzar la dominación total (Arendt, 2004).

Bajo esta consideración, existen tres aspectos claves. El primero de ellos tiene que ver con las tensiones a lo interno del chavismo, que a todas luces su líder Chávez supo manejar y que por los cuantiosos ingresos petroleros manejados por el gobierno logró mantener tales tensiones

en sus cauces, pero una vez que este desaparece se hizo evidente que venían coexistiendo dos corrientes dentro del movimiento revolucionario que le han dado un giro importante a la forma de gobernar. Según Velasco (2017, p. 11), la primera corriente liderada por Chávez estaba “anclada en la Constitución de 1999, que promovía el protagonismo a punta de redistribución de recursos para continuar legitimándose en las urnas”. Mientras que, la segunda corriente, encarnada en el liderazgo chavista que asume el poder en la etapa post-Chávez con una visión socialista radical que “apelaba a valores anti individualistas y anti consumistas, abandonaba las pretensiones pluralistas, excluía a quienes se interponían en la vía del cambio profundo y visualizaba de manera creciente la Constitución de 1999 como un documento limitante” (Velasco, 2017, p. 11).

En esta segunda corriente se ubica Maduro, un sindicalista y militante de la izquierda radical, cuya figura es manejada en un segundo plano al no tener el carisma y la ascendencia ante el pueblo que tuvo Chávez (Arenas, 2016), y se exalta el legado de este último para hacer frente al mandato de mantener el poder y lograr legitimidad en condiciones muy desfavorables, ya que, por una parte, la corrupción e ineficiencia del aparato burocrático del Estado erosionó la promesa de materializar los cambios estructurales, sustanciales y revolucionarios prometidos e incluso la mayor promesa del proyecto chavista, que el Poder Popular gobernara, no se concretó.

Por otra parte, las previsibles luchas internas que podían surgir tras la ausencia de Chávez entre facciones militares y civiles por la sucesión en el poder fueron manejadas por Maduro apelando, como ya se mencionó, a la figura de Chávez y al mantenimiento de la identidad con el proyecto político que este delineó. También incorpora estrategias para distribuir el poder y los recursos entre las facciones del movimiento.

(...) la oficialidad militar activa; la familia Chávez; los diferentes grupos de izquierda; los veteranos de los intentos de golpe de Estado en 1992, debut público del movimiento bolivariano, entre los cuales destaca el controversial Diosdado Cabello, actual presidente de la Asamblea Nacional. En este sentido, el liderazgo carismático que caracterizó la presencia de Hugo Chávez en el poder ha sido sustituido por un novedoso elemento corporativo,



que el presidente Maduro en su ortodoxia ha denominado gobierno colectivo, restringiendo el tradicional margen de maniobra presidencial (Tell, 2014, p. 10).

El segundo elemento para considerar en la estrategia política seguida por Maduro es el uso del resto de los Poderes Públicos para esquivar la “incertidumbre electoral”, a partir del revés electoral que sufrió el chavismo con el triunfo de la oposición en las elecciones parlamentarias del 2015, pero que ya se había hecho notar por la estrechez de la victoria electoral de Maduro en las elecciones del 2013 con un 50,61% vs. 49% de Capriles. Este resultado, a pesar de haber sido impugnado por la oposición, no fue escrutado en sus actas. Las protestas en el 2013 adquieren contenido político ante el reclamo ciudadano por una auditoria a los resultados electorales, para ese año el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos cuantificó 13 personas asesinadas en el marco de estas protestas y por primera vez se aplicó a los manifestantes la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, a petición expresa de la Fiscal General de la República, otro poder al servicio del gobierno.

Ante el retroceso en el apoyo electoral y la pérdida del monopolio del poder institucional que el chavismo tenía sobre los poderes públicos con el triunfo de la oposición en las elecciones parlamentarias del 2015, Maduro apostó al legalismo para mantenerse en el poder, utilizando al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) para emitir una sentencia que desconocía al Poder Legislativo⁹ y fue más allá, convocando una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en mayo de 2017, la cual se ha extralimitado en sus funciones, haciendo su trabajo a favor del Ejecutivo. Su convocatoria obedece:

(...) no por compromiso entre elites chavistas y proyecto revolucionario, sino por las necesidades de supervivencia en el poder, en momentos en que la ineficiencia y la corrupción, siempre a la vista para las bases más cercanas al gobierno, no pueden pensarse como problemas de ejecución sino como hechos estructurales. No obstante, sucede. Y ante la posibilidad de hacer valer aquellas propuestas de cambio radical, sectores de izquierda de base participaron de la convocatoria

de Maduro, en medio de una guerra de poderes (...) Corrupción, inseguridad e ineficiencia aunado a profundos desequilibrios económicos que se expresan en el deterioro del poder adquisitivo del venezolano debido a una inflación descontrolada que durante los últimos años de Chávez en el poder no se atendieron y que con el presidente Maduro se han profundizado (Velasco, 2017, pp. 11-12).

La Asamblea Nacional Constituyente no es solo un poder legislativo paralelo, sino que se viene comportando como un suprapoder al que se supeditaron todos los poderes constituidos (salvo la Asamblea Nacional electa legítimamente en el 2015), ya que sus competencias rebasan la redacción de un nuevo texto constitucional y se ha dedicado a sancionar leyes, convocar elecciones, allanar la inmunidad parlamentaria de diputados opositores electos en el 2015, recibir la Memoria y Cuenta anual del Presidente de la República, aprobar el presupuesto nacional, entre otras facultades que violan flagrantemente la Constitución Nacional vigente que establece la separación y autonomía de los poderes públicos, además de los alcances y competencias que debe tener una Constituyente.

El país siguió sucumbiendo al autoritarismo, con la promulgación del Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica (enero 2016), que dotó al Poder Ejecutivo de poderes extraordinarios discrecionales frente a lo que dicho poder considere como acciones desestabilizadoras que atenten contra la seguridad y la soberanía nacional, para posibilitar la adopción de medidas de seguridad pública y planes especiales; además de aprobar leyes sin consultar a la Asamblea Nacional de mayoría opositora, minando sus competencias. Este Decreto se renovó de manera sucesiva con el aval de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y sirvió de argumento jurídico para la fuerte represión durante las protestas ciudadanas antigubernamentales que se llevaron a cabo en el 2017.

Nicolás Maduro participó en elecciones una vez que ensayó con acierto en las elecciones de gobernadores de octubre de 2017 una fórmula para ganar siendo minoría, ilegalizando candidatos y partidos, impidiendo y desalentando el ejercicio

9. De acuerdo con un Informe Especial de la Asamblea Nacional (2021), el Tribunal Supremo de Justicia emitió 76 sentencias en contra de sus decisiones y miembros; fueron suspendidos 3 diputados, 5 exiliados, 20 heridos, 4 presos, 4 asaltos al hemiciclo, 6 privados de inmunidad parlamentaria, aunado a que no se le otorga el presupuesto de funcionamiento anual, los diputados no cobran su sueldo desde 2016 y hasta se les impide viajar por avión dentro del país.

del voto, y finalmente alterando y revirtiendo resultados. Ante estas prácticas irregulares, la comunidad internacional y la oposición venezolana exigieron condiciones de transparencia, equidad y autonomía del Consejo Nacional Electoral (CNE) y un acompañamiento internacional al cual no estuvo dispuesto a someterse Nicolás Maduro y aun así fue reelecto en los comicios presidenciales del 20 de mayo de 2018, profundizando aún más la crisis y el descontento popular que ha alcanzado las propias filas del chavismo con una disidencia ante la cual Maduro no ha sido tolerante y ha adoptado medidas de expulsión a miembros del partido de gobierno como han sido los casos de la exministra Ana Elisa Osorio, la periodista Vanessa Davies, la exgobernadora Antonia Muñoz, entre otros; y en casos extremos encarcelándolos, como ha sucedido con el periodista y militante del PSUV Nicmer Evans, el exmayor general Manuel Rodríguez Torres, entre otros.

Si bien Maduro no abolió el derecho al sufragio, lo despojó de su significado democrático al impedir que participaran libremente todos los sectores que desearan hacerlo sin exclusiones más allá de las legales, por la vía de inhabilitaciones de candidatos y partidos políticos, entre otras acciones. En la actualidad la salida electoral no es una opción, en tanto el Poder Electoral siga colonizado por el gobierno. Con el resto de los poderes públicos, como el Judicial, la situación no es distinta; se ha alentado el protagonismo de los órganos jurisdiccionales para preservar el poder del jefe de gobierno y autorizar, legalizar o constitucionalizar las medidas arbitrarias o contrarias al derecho como reelección indefinida, inhabilitaciones políticas, proscripción de partidos políticos y otros mecanismos antidemocráticos.

El tercer elemento es el incremento de la polarización, lo cual hizo más intransigente a la oposición que apeló a la convocatoria de movilizaciones exigiendo un cambio político en el país. Durante el 2014 se llevaron a cabo protestas masivas y pacíficas en rechazo al gobierno; el resultado fue una escalada de violencia y represión por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, de grupos paramilitares y civiles armados con un saldo

de 3.306 manifestantes detenidos, 973 heridos y 42 fallecidos y, según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2014), el gobierno justificó sus acciones represoras señalando que era necesario mantener el orden interno frente a protestas que catalogó de violentas, con objetivos insurreccionales y con fines desestabilizadores.

En el 2016 la oposición venezolana promovió el Referéndum Revocatorio al mandato de Maduro. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral y los tribunales bloquearon esta iniciativa, lo cual hizo que escalara el descontento y que en el 2017 (entre abril y julio) se llevaran a cabo en Venezuela protestas masivas y pacíficas convocadas por la Mesa de la Unidad Democrática, exigiendo un cambio político. De acuerdo con el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (2018), en el contexto de estas protestas fallecieron 139 personas y 3.802 personas resultaron heridas por la fuerza letal empleada por cuerpos de seguridad del Estado y civiles armados. Además, se usó la justicia militar para procesar a civiles violando el derecho a la defensa y al debido proceso.

El gobierno de Nicolás Maduro consolida la represión y criminalización a través de la implementación del Plan Cívico-Militar Zamora 200¹⁰. Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2017), con dicho Plan se “institucionaliza la actuación conjunta de fuerzas militares, fuerzas milicianas y civiles armados en funciones de control de orden público”, donde se logró confirmar la participación violenta de grupos paramilitares en 523 protestas entre abril y julio de 2017. De esta manera se criminaliza la protesta en el país y esta pasa a ser considerada como amenaza al orden interno.

La negativa de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) de participar y mucho menos reconocer los resultados de las elecciones presidenciales de 2018 donde fue reelecto Maduro debido a la ausencia de criterios de confianza e imparcialidad, agudizaron la crisis presidencial con la decisión el 23 de enero de 2019 de juramentar al entonces presidente de la Asamblea Nacional electa en el 2015, el diputado Juan Guaidó, como presidente interino¹¹, quien fue respaldado por

10. Este Plan fue aprobado por Maduro el 18 de abril de 2017, un día antes de la movilización convocada por la oposición; su objetivo sería “derrotar el golpe de Estado y garantizar la paz” (AlbaCiudad, 2017), bajo un concepto que asume al ciudadano común como posible enemigo y que, violando la Constitución, otorga a civiles la seguridad del país, que es competencia exclusiva de la Fuerza Armada Nacional y los órganos de seguridad del Estado.

11. Ante los desaciertos en las estrategias seguidas y la enorme frustración al no lograr la salida de Maduro del poder, el liderazgo de Guaidó permitió reagrupar y reorganizar a las fuerzas políticas opositoras del país liderando una agenda en torno a tres objetivos: cese de la usurpación, transición democrática y elecciones libres y transparentes; no obstante, estos objetivos no han sido logrados debido, entre otras cosas, al férreo control que ejerce Nicolás Maduro sobre las instituciones del país.



los ciudadanos en una marcha masiva y con el respaldo de presidentes y gobiernos de distintas partes del mundo. Tras varios intentos fracasados de negociación entre gobierno y oposición para buscar una salida democrática a la profunda crisis político-institucional del país, el gobierno de Maduro no mostró intención de ceder en nada, manteniendo al país y a sus habitantes en una gran incertidumbre sobre la salida a la profunda crisis que le afecta.

En resumen, estos tres elementos: 1) el ascenso al poder de un ala radical de la izquierda dentro del chavismo que frente a las condiciones adversas, lucha por mantenerse en el poder; 2) la negativa del gobierno a reconocer las competencias constitucionales y los espacios políticos obtenidos electoralmente por la oposición (especialmente en el Poder Legislativo) y, frente a los polémicos resultados de la elección presidencial de abril de 2013, donde el estrecho margen de victoria obtenido por Nicolás Maduro fue exonerado de toda fiscalización posterior, exacerbando en la sociedad opositora las dudas acerca de la idoneidad y transparencia del sistema electoral, así como de la posibilidad de acceder al poder por esa vía; y, 3) el incremento de la polarización con la consecuente radicalización de la oposición que se negó a participar y mucho menos reconocer los resultados de las elecciones presidenciales de 2018, dejan en evidencia que el autoritarismo ha sido un proceso incremental que se ha convertido en una herramienta para gobernar.

En efecto, la pérdida de competitividad electoral fue un incentivo para que el gobierno de Maduro mostrara su lado autoritario; si no puede competir, reprime. Es evidente el agotamiento de los principales recursos de los que se valió el chavismo para gobernar desde 1999: lo ideológico (mantener viva la identidad con el proyecto revolucionario y socialista pasa a un segundo plano, frente a nuevos escenarios la prioridad es mantener el poder); y los recursos económicos (hiperinflación, la paralización parcial de la industria petrolera que ha impactado negativamente en los ingresos petroleros, sanciones económicas internacionales) para el reparto de la renta han disminuido. Con el trascurso del tiempo se han venido usando prácticas autoritarias con mayor frecuencia.

El gobierno de Nicolás Maduro ha desarrollado políticas y prácticas destinadas a

erosionar y blo-quear el avance de la democracia en Venezuela. A pesar de insistir en mantener una apariencia democrática al promover y participar en procesos electorales para darle legitimidad a su gobierno, el nivel de daño que ha hecho a las instituciones democráticas fundamentales han llevado al país a un abismo donde no existe ni un marco constitucional ni instituciones aceptadas ni por gobierno ni por oposición que permitan dirimir los conflictos de forma constitucional y democrática. Ante esto, el gobierno sigue profundizando en sus prácticas autoritarias.¹² A diferencia de lo sostenido por Easton (1999), el gobierno de Nicolás Maduro ha demostrado en la práctica que sí se puede advertir la transformación del Sistema Político Venezolano hacia uno autoritario, si se abordan elementos como la forma de ejercer el poder.

4. Consideraciones finales

Son evidentes los signos de agotamiento del Sistema Político Venezolano instaurado en 1958, pero en la etapa política que abarca desde 1999 hasta el 2020, no se han revertido las condiciones generadoras de la crisis política ni dentro del sistema político propiamente dicho, ni en otros sistemas como el económico y el social con el cual se interactúa. Por el contrario, en el período analizado se observa un deterioro de las instituciones políticas debido a la desinstitucionalización que genera el proceso “revolucionario” adelantado por el gobierno de Hugo Chávez y radicalizado por Nicolás Maduro. A pesar de las promesas de cambios estructurales, aún persisten prácticas políticas del pasado, esta vez exacerbadas. Son el caso del clientelismo, el reparto de los ingresos petroleros como medio para lograr apoyos al proceso, un fuerte centralismo conjugado esta vez con personalismo y las prácticas corruptas en el manejo de los bienes de la nación.

Un hecho que destaca desde la gestión de Chávez es que se utilizaron medidas legales, reglamentos, e informales, dirigidas a restringir la libertad de expresión y asociación, obstruyendo el surgimiento del pluralismo democrático; paralelamente, se alternaron con medidas represivas. En la etapa post-Chávez se ha exacerbado su uso. Nicolás Maduro ha puesto todo su interés en la supervivencia del régimen con

12. Según el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (2021), desde 2013 hasta diciembre de 2020 fueron asesinadas 76 personas mediante tortura y 36.842 sufrieron tratos crueles e inhumanos. Estos casos documentados forman parte del expediente que se sigue a Nicolás Maduro y su cadena de mando en la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa humanidad.

el fin de mantener el poder asfixiando cualquier salida de diálogo, la negociación y consenso, que son los mecanismos indispensables para dirimir los conflictos dentro de una democracia.

Se observa la inexistencia de una alternativa frente a las tensiones presentes y no se advierte ningún tipo de negociación concreta formulada con el ánimo de avanzar en un proceso de reconciliación nacional capaz de superar la fuerte polarización política, social e ideológica existente. Si bien con Chávez la mayor tensión estuvo relacionada con la habilidad mostrada por el mandatario para introducir y poner a funcionar un nuevo modelo socialista, sin violar normas democráticas básicas, aunque utilizando con discrecionalidad la potestad del Estado para normar y controlar cualquier proceso deliberativo contrario a la ideología socialista que el gobierno profesaba, Maduro ha avanzado en la consolidación de un Estado cerrado y excluyente, que no da cabida a ningún tipo de reducto opositor. Su talante autoritario se apoya en la legalidad construida conforme a su proyecto político y por ello no tardó en remodelar la estructura legal y las relaciones de poder en el país; asimismo, se ha blindado electoralmente para seguir apostando a una legitimidad democrática en su gobierno, pese a no ser reconocido por la comunidad internacional democrática.

El desplazamiento hacia el autoritarismo ha sido un proceso gradual, tanto Chávez como Maduro actuaron desde adentro de la democracia, controlándola, reformándola, buscando su sustitución con otro tipo de instituciones, o dándole un nuevo funcionamiento a las instituciones democráticas acorde con los fines del proyecto socialista. Ambos mandatarios desarrollaron elementos totalitarios de tipo político, en el control absoluto de las instituciones públicas y privadas, y en el control social de la población mediante mecanismos organizativos verticales y reivindicativos, con los cuales se abarca buena parte de la vida humana, que hoy día llega a las actividades básicas de los individuos, como lo son: comer, curarse, protegerse y desplazarse. La ausencia de un liderazgo carismático en Maduro precipitó la consumación del proyecto político de Chávez en su vertiente autoritaria, ya que el socialismo bolivariano ha sido esencialmente un régimen personalista que está minando hasta un punto crítico al sistema político, que aun cuando pretende seguir guardando una

apariencia democrática, no puede ocultar que su poder se sostiene en fraudulentas elecciones y en instituciones corruptas que son complacientes en que cada vez se otorguen más poderes al Ejecutivo.

En definitiva, de acuerdo con Easton, el Sistema Político Venezolano ha logrado persistir al utilizar recursos y acumular capacidades institucionales para tomar decisiones políticas, ejecutarlas y lograr imponerlas como obligatorias para la sociedad, enfrentando de esta manera los cambios y tensiones ocasionados por el proyecto revolucionario y socialista impulsado desde 1999. Sin embargo, tal como se ha expuesto en este trabajo, durante los gobiernos del expresidente Chávez y de Nicolás Maduro, las condiciones mínimas del juego democrático se han minado por las evidentes prácticas autoritarias, creando un clima tanto inestable como peligroso que está desplazando al sistema hacia algo distinto.

Aunque la teoría de los sistemas de Easton no se centra en los factores empíricos para poder identificar el grado de tensión y posible amenaza de destrucción de un sistema, abordar el caso venezolano desde esta perspectiva teórica ha permitido establecer que tales factores son importantes para avanzar en la comprensión del tema. Resulta interesante observar cómo en poco más de dos décadas, en Venezuela se fueron consolidando instituciones autoritarias que mantienen al sistema político en un punto crítico, ya que si bien esta institucionalidad ha valido para que las autoridades gubernamentales adopten decisiones políticas y las impongan al resto de la sociedad, también ha generado un rechazo por gran parte de la población que desconoce al gobierno y sus instituciones. En tal sentido, el sistema se encuentra en una línea borrosa entre democracia y autoritarismo con formas novedosas de prácticas autoritarias para imponer las decisiones, que coexisten con fachadas electorales que buscan preservar la legitimidad de las autoridades gobernantes.

Referencias

- AlbaCiudad. (2017). Presidente Maduro ordena activación del Plan Zamora tras denunciar inicio de un golpe de Estado. <https://albaciudad.org/2017/04/maduro-ordena-activar-plan-zamora-tras-denunciar-que-el-departamento-de-estado-dio-luz-verde-a-un-golpe-de-estado/> [Consulta: 2020, febrero, 11].



- Asamblea Nacional. (2021). Informe Especial sobre la situación de los parlamentarios venezolanos. Periodo legislativo 2016-2021. http://www.asambleanacional.gob.ve//storage/documentos/documentos/documentos_1565797801.pdf [Consulta: 2021, noviembre, 2].
- Aponte, C. y Gómez, L. (2009). *El régimen político en la Venezuela actual*. Caracas: Ildis/Convite.
- Arenas, N. (2016). Nicolás Maduro: ¿populismo sin carisma? *Cuadernos del CENDES*, 33(92), 113-128.
- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. México: Taurus.
- Brewer-Carías, A. (1998). *Problemas del Estado de partidos*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A. (2005). *Lecciones de la crisis política de la democracia venezolana* (Mimeo). Mesa Redonda sobre Lecciones de la Crisis Política Venezolana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México.
- Corrales, J. (2015). El legalismo autocrático en Venezuela. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 47, julio - septiembre, 69-82.
- Chávez, H. (1999). *Ideas fundamentales para la Nueva Constitución Bolivariana de la V República*. Parte I - II. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República. Caracas.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político* (8a ed.). Argentina: Editorial Amorrortu.
- Gaitán, A. (2010). Las regresiones políticas del siglo XXI. *Metapolítica*, 71, 45-49.
- Hanes de Acevedo, R. (1988). El clientelismo en el modelo político venezolano: un análisis preliminar. *Secuencia*, 10, 100-111. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i10.206>
- Hernández, T. (2005). Venezuela 1989-2005: La polarización política como conflicto cultural. ¿De la partidocracia al neoautoritarismo popular? *Comunicación*, 132, 89-101.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (2010). *Antecedente a la representación proporcional en el sistema electoral venezolano*. Caracas: Fundación Foro Socialdemócrata.
- Kornblith, M. (1996). Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego. En Álvarez, A. (Ed), *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones* (pp. 1-31). Caracas, Venezuela: IEP-UCV.
- Kornblith, M. (1998). *Venezuela en los 90. Las crisis de la democracia*. Caracas: Ediciones IESA.
- Levine, D. (1994). Goodbye to Venezuelan Exceptionalism. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36(4), 145-182. <https://doi.org/10.2307/166321>
- Lissidini, A. (2008). La democracia directa en Venezuela: ¿Democracia participativa o democracia plebiscitaria? *C2d Working Paper Series*, 25. Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) at the University of Zurich.
- López Maya, M. et al. (1989). *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y Hegemonía en Venezuela* (1958-1985). Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.
- López Maya, M. (2010). Notas sobre la polarización política en Venezuela y la región. Seminario Participación y respuestas de movimientos y organizaciones sociales a los cambios políticos en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Caracas.
- Marsh, D. y Stoker, G. (2010). *Theory and Methods in Political Science*. London: MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0>
- Martínez, M. (2008). Golpes de estado en Venezuela durante el período 1989-2004: Evolución del conflicto y proceso sociopolítico. *Análisis Político*, 64, 3-21.
- Molina, J. (2001). *El sistema de partidos venezolano: de la partidocracia al personalismo y la inestabilidad. La desinstitucionalización y sus consecuencias* (Mimeo). Caracas.
- Norden, D. (2008). ¿Autoridad civil sin dominación civil? Las relaciones político-militares en la Venezuela de Chávez. *Nueva Sociedad*, 213, 170-187.
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. (2014). Conflictividad social en Venezuela en 2014. <http://observatoriodeconflictos.org.ve> [Consulta: 2021, marzo, 18].
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. (2017). Conflictividad social en Venezuela en 2017. <http://observatoriodeconflictos.org.ve> [Consulta: 2021, marzo, 18].
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. (2018). *Resumen de Informe Anual. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Provea. Caracas.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. (2021). Día Internacional Víctimas de Torturas. <https://twitter.com/Provea/status/1408900391081816065> [Consulta: 2021, mayo, 14].
- Ramos, A. (2011). La "revolución" que no fue. Desgobierno y autoritarismo en la Venezuela de Chávez. *Estudios Políticos*, 38, 69-91.
- Rey, J. (1991). La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos*, 74, 533-578.
- Rivas, J. (2012). La experiencia populista y militarista en la Venezuela contemporánea. *Working Papers* 307, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 3-32.
- Sánchez, J. (2009). Presente y futuro del sistema de partidos en Venezuela. *Provincia*, 22, 89-105.

- Revista de Artes y Humanidades UNICA. (2005). Pacto de 'Punto Fijo'. *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, 13, 237-246.
- Tell, G. (2014). Venezuela: de las protestas a la coyuntura electoral. *Diálogo Político*, 31(2), 8-15.
- Velasco, A. (2017). Chavismo en crisis, chavismo en disputa. *Nueva Sociedad*, 271, 4-12.
- Vera, L. (2005). *Liderazgo Político, Renta y Política Económica: La gestión económica en la era de Chávez*. (Mimeo). Caracas.



De la serie Man Enough

As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil: uma análise da atuação dos estados

Relaciones intergubernamentales durante la pandemia COVID-19 en Brasil: un análisis de la actuación de los estados

Intergovernmental relations during the COVID-19 pandemic in Brazil: an analysis of the states' performances

Michelle Fernández 

Instituto de Ciencia Política IPOL, Universidad de Brasilia, Brasil
michelle.fernandez@unb.br

Stelle de Rocio de Souza 

Instituto de Ciencia Política IPOL, Universidad de Brasilia, Brasil
stellerocios@gmail.com

Rebeca de Carvalho Ferreira 

Instituto de Ciencia Política IPOL, Universidad de Brasilia, Brasil
rebecadecarvalhoferreira@gmail.com

Resumo

No atual contexto de crise causada pela pandemia da COVID-19, observamos um rearranjo das relações federativas do Brasil, vigentes desde a Constituição Federal de 1988. Com o vazio deixado pela ausência de atuação do governo federal, novos arranjos de ação vêm sendo desenhados pelos outros entes da federação, ou seja, pelos estados e municípios. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é mapear as relações intergovernamentais desenvolvidas durante a pandemia da COVID-19 no Brasil a partir da atuação dos estados. Para isso, foram analisadas as normativas elaboradas pelos 26 estados brasileiros e pelo Distrito Federal e publicadas nos Diários Oficiais desses estados entre fevereiro e dezembro de 2020.

Palavras-chave: COVID-19; governos subnacionais; federalismo; relações intergovernamentais; Brasil.

Resumen

En el actual contexto de crisis generado por la pandemia de COVID-19, observamos un reordenamiento de las relaciones federativas en Brasil, vigente desde la Constitución Federal de 1988. Con el vacío dejado por la falta de actuación del gobierno federal, nuevos arreglos de acción han sido diseñados por las demás entidades de la federación, es decir, por los estados y municipios. En este contexto, el objetivo de este artículo es mapear las relaciones intergubernamentales desarrolladas durante la pandemia de COVID-19 en Brasil a partir de las acciones de los estados. Para ello, han sido analizadas las normativas elaboradas por los 26 estados brasileños y el Distrito Federal y publicadas en los Boletines Oficiales de estos estados entre febrero y diciembre de 2020.

Palabras claves: COVID-19; gobiernos subnacionales; federalismo; relaciones intergubernamentales; Brasil.

Abstract

In the current context of crisis caused by the COVID-19 pandemic, we observe a rearrangement of federative relations in Brazil, in force since the Federal Constitution of 1988. With the vacuum left by the lack of action by the federal government, new action arrangements have been designed by the other entities of the federation, by the states and municipalities. In this context, this paper aims to map the intergovernmental relations developed during the COVID-19 pandemic in Brazil based on the actions of the states. For this, we analyzed the regulations elaborated by the 26 Brazilian states and the Federal District and published in the Official Gazettes of these states between February and December 2020 were analyzed.

Keywords: COVID-19; subnational governments; federalism; intergovernmental relations; Brazil.

Artículo: Recibido el 8 de septiembre de 2021 y aprobado el 20 de septiembre de 2021

Cómo citar este artículo:

Fernández, M., de Souza, S. & Carvalho, R. (2021). As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil: uma análise da atuação dos estados. *Reflexión política* 23(48), pp. 98-109. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4232>

Introdução

No final do mês de fevereiro de 2021, tivemos o registro do primeiro caso de coronavírus no Brasil. Em 20 meses, o Ministério da Saúde registrou mais de 600 mil mortes pelo Novo Coronavírus, boa parte dessas mortes registradas na Região Sudeste, que concentrou o maior número de casos e óbitos até então (Correia de Medeiros, 2021). O aparecimento de novas variantes do SARS-CoV-2, variantes Alpha, Beta, Gama e Delta, indicou a capacidade de mutação do vírus e levou, em diversos momentos, à sobrecarga dos sistemas de saúde (“Atualização epidemiológica: Variantes de SARS-CoV-2 nas Américas 26 de janeiro de 2021,” 2021).

Após um ano de pandemia, o Brasil enfrentou outro período de caos no sistema de saúde. Desde novembro de 2020, o número de casos seguiu uma tendência crescente que permaneceu mesmo durante o início da vacinação. Com a vacinação ainda tímida, o número de casos atingiu o segundo pico entre março e abril de 2021. Os indícios de colapso no sistema de saúde ficaram ainda mais latentes na crise causada pela falta de oxigênio nos hospitais de Manaus. O sistema de saúde se encontrava sobrecarregado pela falta de leitos de UTI, insumos básicos e aumento da demanda por tratamento, fruto do aumento do número de casos (Correia de Medeiros, 2021). Em meados de setembro, os números de casos graves, óbitos e internações por COVID começaram a diminuir, resultado da ampliação da oferta da vacina. Apesar disso, as taxas de transmissão só apresentaram diminuição significativa em outubro de 2021. Assim, a desaceleração da pandemia no Brasil ainda se equilibra em bases incertas. A intensificação da vacinação, especialmente da segunda dose, o fortalecimento da atenção primária à saúde e a manutenção das medidas sanitárias são as apostas de especialistas para redução duradoura de casos (“Nota Técnica nº 17, 08 de abril de 2021 Redes de Atenção à Saúde para Covid-19 e os desafios das esferas governamentais: Macrorregiões de Saúde e a curva que devemos “achatar.””, 2021).

A pandemia de COVID-19 demonstrou o papel decisivo do Estado brasileiro e a necessidade de fortalecimento do sistema de saúde como um todo. Apesar disso, o governo federal não tem cumprido seu papel de coordenador do Sistema Único de Saúde (SUS), o sistema público de saúde brasileiro, e tem colaborado para a debilitação do SUS durante a emergência sanitária gerada pela COVID-19. Nesse sentido, desde o início da pandemia, no Brasil, entramos em um embate político envolvendo, principalmente, o governo federal e os governos subnacionais.

A política negacionista do governo entrou em confronto com os esforços dos governos estaduais e municipais, os poderes Legislativo e Judiciário e a sociedade civil. Ademais, a complexa rede de cuidado e organização do SUS representaram força no cuidado de pacientes, apesar da dificuldade em atuar sem diretrizes claras e organizativas do Ministério da Saúde, coordenador por excelência do Sistema

Único de Saúde (Giovanella et al., 2021). Enquanto o presidente da República vem minimizando a pandemia de COVID-19 — tratando, inclusive, de neutralizar a atuação técnica do Ministério da Saúde —, governadores e prefeitos tentam frear a epidemia e atender a população afetada (Ferigato et al., 2020). Diante desse cenário, os dirigentes das instâncias subnacionais assumiram protagonismo na política nacional.

Nesse sentido, no atual contexto de crise causada pela pandemia da COVID-19, observamos um rearranjo das relações federativas do Brasil, vigentes desde a Constituição Federal de 1988 (Abrúcio et al., 2020). Com o vazio deixado pela ausência de atuação do governo federal, novos arranjos de ação vêm sendo desenhados pelos outros entes da federação, ou seja, pelos estados e municípios (Fernandez & Pinto, 2020). Diante disso, discussões sobre as relações entre os entes se mostram centrais para a análise desse cenário de crise sanitária.

Assim, o presente artigo tem como objetivo mapear as relações intergovernamentais desenvolvidas durante a pandemia da COVID-19 no Brasil a partir da atuação dos estados. Para isso, o artigo estará dividido em cinco partes, além desta introdução. Na primeira seção será apresentada a discussão sobre arranjo federativo com atenção especial ao caso do Brasil; na segunda seção trataremos, desde uma perspectiva teórica, das relações intergovernamentais; na seção seguinte apresentaremos brevemente o percurso metodológico utilizado para o estudo; em seguida, descrevemos os principais achados sobre as relações intergovernamentais mapeadas a partir da atuação dos estados durante a pandemia; e, por fim, apresentamos breves conclusões para o estudo.

1. Arranjo federativo brasileiro

O federalismo moderno, que pode ser definido como um acordo de confiança mútua entre as partes (Riker, 1975), originou-se nos Estados Unidos (EUA), durante o final do século XVIII, a partir de um acordo constitucional (pacto federativo) entre as treze colônias. Tinha como objetivo o de se “unir” ao combinar suas soberanias na formação de um novo Estado, que ainda mantivesse os poderes dos estados da federação. Os EUA optaram pela lógica de “manter a união”, onde um Estado antes unitário, transferiu alguns poderes às unidades

federativas a fim de evitar a separação, caso no qual a federação brasileira se enquadra (Stepan, 1999).

Embora os arranjos institucionais internos variem bastante entre as federações atuais, existem características em comum que as diferem das demais formas de Estado, sendo elas: o mínimo de dois níveis de governo, sendo um com jurisdição sobre todo o país; uma constituição federal escrita, contendo partes que não possam ser alteradas pelo Governo Federal e que atribua formalmente competência legislativa a estes níveis; arranjos federais que assegurem a representação das unidades constitutivas em instituições importantes do governo central; procedimentos institucionalizados para a resolução de conflitos entre os entes e; um conjunto de processos e instituições para facilitar ou conduzir as relações entre os governos (Anderson, 2009).

A experiência do Brasil com o federalismo iniciou-se com a proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891. Nesse momento, ainda sob forte influência das políticas coronelistas locais adotou-se o “Federalismo Dualista”, com uma repartição rígida entre as competências da União e dos Estados. Com a Revolução de 1930 houve a tentativa de adoção do “Federalismo Cooperativo”, com o princípio de harmonização entre os entes federados, a partir do estabelecimento de compromissos (Zippelius, 1997), no entanto, tal modelo rapidamente acabou por levar à centralização dos poderes na União e à Constituição adotada em 1937, deformando-se em um “Federalismo Orgânico”, modelo no qual as unidades federativas são obrigadas a reproduzir as regras definidas pela União (Ribeiro, 2018).

A adoção de um arranjo com o enfraquecimento do Executivo federal desde o regime republicano no Brasil, com uma considerável autonomia do Legislativo, é diferente do modelo norte-americano, em que o presidencialismo se mostra mais dominante. Nesse contexto, o Executivo se ausentava de assumir um papel de coordenação e, por consequente, detinha uma agenda menos centralizada, com a ausência de coalizão. No entanto, a partir do chamado ultrapresidencialismo dos estados, os Executivos estaduais assumiram um protagonismo elitista de governança e o Executivo federal se viu coagido a traçar uma política central mais coesa. Essa forma de organização buscou fortalecer a esfera federal sem enfraquecer o Executivo estadual



ou municipal e foi perpetuada, a partir de 1930. Contudo, historicamente, durante esse processo houve momentos cruciais na política brasileira em que a autonomia do Executivo passou por diversas mudanças. Um exemplo disso foi a crise fiscal dos Estados, no final dos anos 80 à década de 90, onde os governos estaduais se encontravam dependentes financeiramente de políticas federais, por meio de ajustes fiscais estabelecidos pela União.

A Constituição Federal de 1988, na tentativa de atribuir maior equilíbrio federativo, diminuir as disparidades regionais e lidar com as desigualdades sociais, redesenhou um novo arranjo federativo ao Brasil, incorporando os municípios também como entes federados e “tornando o Brasil um país de triplo federalismo”, gerando duas percepções distintas àqueles que se dedicam à pesquisa, a primeira de que o novo federalismo beneficiaria os interesses dos governos estaduais, através dos governadores e da atuação de seus parlamentares no Congresso Nacional e a segunda de que este fragmentou o poder entre vários centros, mas com capacidades desiguais (Souza, 2019).

Apesar do conjunto de características visto acima para definir um Estado Federativo, existem diversos desenhos que os países podem adotar dentro do modelo, levando a diferentes tipos de federalismo, como os experienciados pelo Brasil ao longo de sua história, impactando diretamente “a política, a prática democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública” (Souza, 2019).

Fundamentada na Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essa organização é definida a partir de competências expressas constitucionalmente, em diversos artigos, que podem ser exclusivas ou compartilhadas entre esses entes. Entre as competências exclusivas, a CF designa responsabilidades para cada esfera individualmente. Há também as exclusivas que exigem uma cooperação na repartição das receitas, no caso das competências tributárias. Já as compartilhadas dividem-se em: (i) executivas, comuns de União, estados, Distrito Federal e municípios; ou (ii) legislativas, concorrentes da União, estados e Distrito Federal. O Distrito Federal, exclusivamente, possui competências híbridas, uma vez que agrega as competências legislativas

reservadas aos estados e municípios. Além disso, a CF também regula as demais atribuições, tais como a organização administrativa e judiciária dos territórios, a intervenção federal e estadual, e o Sistema Tributário Nacional, que fazem parte do sistema federalista brasileiro.

A partir da Constituição Federal de 1988, o contexto institucional para a produção de políticas sociais tornou-se mais complexo, devido a maior participação dos entes subnacionais na provisão de políticas públicas em um modelo de descentralização, que repartiu competências aos três níveis de governo e também adotou o princípio de responsabilidades compartilhadas para a oferta de serviços em um mesmo território. Neste contexto, a estruturação de arranjos de gestão em um contexto de compartilhamento de responsabilidades refletiu em uma maior centralização decisória e execução descentralizada, resultando em um novo desenho federativo (Jaccoud, 2020).

Há de ser considerados alguns pontos desde a concepção do sistema federalista que não considera duas questões centrais: o papel das desigualdades regionais e a importância das relações intergovernamentais, entre a União e os governos subnacionais. Esses pontos refletem em uma descentralização da execução das políticas públicas e uma conseqüente distinção entre a formulação dessas, que centraliza a autoridade no Poder Central. Contudo, tais características inerentes ao sistema causam um comprometimento na eficácia, efetividade e eficiência do Estado diante à provisão de políticas públicas para a garantia dos direitos dos cidadãos.

1.1 Papel do estado no federalismo brasileiro

Ao adotar o “Federalismo Dualista” após a Proclamação da República, as prerrogativas definidas na Constituição de 1891, aos estados, foram muito mais amplas do que as definidas à União, impossibilitando-a de exercer um papel central, principalmente na formulação e coordenação das políticas públicas.

No entanto, o rodízio para ocupar a liderança do executivo federal, que se estabeleceu entre os estados mais fortes, com a “política dos governadores” ou “política dos estados”, como nomeada por Campos Sales, contribuiu para o início de uma relação de poder mais unânime entre os poderes federal e subnacionais e, a promoção

de políticas de estabilização e como consequência de desenvolvimento econômico e, posteriormente, social, contribuíram para o fortalecimento do presidencialismo federal, principalmente a partir de 1930, através de Vargas.

Foi a partir da presidência de Getúlio Vargas que o fortalecimento do Executivo federal passou a ser inversamente proporcional aos dos estados, principalmente durante o Estado Novo, por meio do aprofundamento da reforma administrativa e da reorganização do serviço público, propostos na nova Constituição. As prerrogativas da União passaram a ter como base três pilares: i) poder de iniciativa legislativa, reserva de competência e poder de legislar concorrentemente aos parlamentares; ii) poder regulamentar, normas que orientam as ações do executivo a partir de leis aprovadas pelo legislativo; e uma iii) estrutura de governança, organização do serviço público federal e dos arranjos federativos de governança.

Para Lassance (2013), a “história do federalismo no Brasil é a de um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises” e conjunturas críticas e, “tanto o alargamento quanto a restrição das competências da União, foram decorrentes de mudanças impulsionadas”. Nessas ocasiões e, até o momento, o último período deu-se com a redemocratização a partir de 1982, no qual os governadores assumiram um papel central.

Dentre as emendas que vieram a partir desse momento e que culminaram na elaboração da Constituição de 1988, está a Emenda Constitucional nº 24 (Emenda Calmon), que determinou a “ampliação dos recursos destinados à educação e obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de no mínimo 13% (treze por cento) e pelos estados, Distrito Federal e municípios, de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da renda resultante dos impostos”.

Com a promulgação da Constituição de 1988, em seu artigo 18 (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988), o Brasil reestrutura sua organização político-administrativa, compreendendo não mais apenas dois entes federados, mas três, dessa forma, os poderes passam a ser distribuídos entre os executivos federal, estadual e também municipal, revertendo-se a “lógica centralizadora” que vigorava desde a era Vargas.

A despeito da nova Constituição ter atribuído mais prerrogativas e autonomia aos

estados e municípios, o inciso IX do artigo 21 ainda especifica que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social”, portanto, compete ao executivo federal a formulação e coordenação das políticas públicas implementadas no país.

Dessa forma, desde a CF/88, o Governo Federal promoveu estruturas de incentivo para a adoção de suas reformas por parte dos governos subnacionais e não vinha encontrando grandes obstáculos para a implementação de sua agenda. A Reforma Constitucional para o Ensino Médio ocorrida entre 1996 e 2000, como mostrado por Arretche (2002), é um exemplo disso. Tal reforma deu-se após a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/1995, transformada na Emenda Constitucional nº 14/1996, elaborada por técnicos do Ministério da Educação e aprovada sem grandes dificuldades, a proposta previa, entre outros, que pelo prazo de dez anos, estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental.

2. As relações intergovernamentais no Brasil

O conceito de relações intergovernamentais é relativamente amplo, levando em consideração que pode se transformar de acordo com a constituição das relações de país para país, apesar disso, geralmente se atém aos princípios de cooperação, coordenação, apoio mútuo e intercâmbio de informações e ações entre os níveis de governo para alcançar objetivos em comum. A necessidade das relações intergovernamentais surge de situações novas que ultrapassam os arranjos constitucionais pré-estabelecidos nos países, já que os problemas sociais a serem resolvidos se tornam mais complexos e as relações se complexificam como uma consequência desses processos (Agranoff & Radin, 2015).

Agranoff e Radin (2015) analisam os três modelos de relações intergovernamentais de Deil Wright. Para Wright, as relações intergovernamentais são encontradas em três formatos: (i) Modelo de autoridade coordenada: em que existe uma clara e forte separação entre as responsabilidades dos entes nacionais e subnacionais, com limites bem definidos entre a atuação de cada um. (ii)



Modelo de Autoridade Inclusiva: as relações intergovernamentais são essencialmente baseadas em hierarquia e há a predominância da autoridade do ente nacional. (iii) Modelo Sobreposto: as relações intergovernamentais nesse modelo são formadas pela atuação dos três níveis simultaneamente, criando maior necessidade de barganha entre os níveis, diferente dos outros modelos. A autoridade sobreposta, como proposta por Wright, apresenta seis características comuns entre as experiências de relações intergovernamentais encaixadas nesse modelo. São elas: poder limitado e diverso, áreas modestas e incertas de autonomia, alto nível de independência ou alta capacidade de tê-la, cooperação e competição simultâneas, relações de troca entre entes e negociação como forma de chegar a acordos (Agranoff & Radin, 2015).

Pensando na construção do Sistema Único de Saúde e nos seus princípios de descentralização, integralidade e universalização, é possível encaixar o Brasil no Modelo de Autoridade Sobreposta, em que os três níveis se sobrepõem na execução das políticas públicas e, especialmente, na provisão dos serviços de saúde. O SUS se encaixa exatamente nas seis características de relações intergovernamentais com autoridade sobreposta propostas por Wright (Agranoff & Radin, 2015). Para Jaccoud (2020), as relações intergovernamentais estão diretamente ligadas aos serviços de saúde no Brasil, tendo em vista que o processo de construção do SUS deu destaque ainda maior para ferramentas não financeiras de controle.

Os modelos sobrepostos passam por períodos, ou “ondas” em que diferentes formatos de atuação se sobressaem. A primeira onda é a construção de distinções legais bem definidas entre as obrigações e jurisdição dos entes subnacionais e nacionais. Apesar das distinções bem elaboradas, como Diaz (2006) explica, as relações estabelecidas inicialmente precisam se adaptar às novas necessidades de execução de políticas públicas. Então, surge a segunda onda em que é observado um crescimento da atuação do subnacional. No caso do Brasil, é possível observar claramente esses dois períodos (Agranoff & Radin, 2015).

Na Constituição de 1988, o fornecimento de serviços de saúde tornou-se uma política pública universal e que incluía a União, os estados e os municípios como provedores dos serviços, baseados em descentralização decisória, autonomia e com grande participação do Federal no orçamento.

Antes disso, o arranjo era principalmente focado na União como responsável pelos serviços. Nos anos 90, o nível Federal moveu grandes esforços para interiorizar as responsabilidades do Sistema Único de Saúde, especialmente no quesito de gestão. As políticas públicas foram desenhadas de forma a ser quase impossível que um município recusasse a implementação da forma planejada, com incentivos orçamentários muito expressivos. Nesse período, é possível ver claramente a segunda onda do Modelo de Autoridade Sobreposta, em que o subnacional se transforma em mais relevante em um esforço top-down.

Apesar da transferência significativa de responsabilidades para os municípios, o orçamento ainda se mantém como essencialmente da União, por questões óbvias, já que possui a maioria dos recursos monetários do país. Esse desenho de relações intergovernamentais gerou grande adesão dos entes subnacionais, mas para Arretche (2002), a gestão dos serviços, e não só o fornecimento destes, é uma responsabilidade muito grande que, mesmo com os incentivos orçamentários e a propaganda política positiva para os gestores municipais e prefeitos, não seria o suficiente para a adesão rápida a esse novo formato. O Governo Federal foi além da formulação das políticas e transformou as relações antes estabelecidas a partir de portarias e conjuntos de normas que passavam a responsabilidade para os municípios.

Um dos avanços mais significativos foi ainda no Governo Itamar Franco, que por meio de portarias, obrigava aos municípios a escolher entre três formas de gestão. As possibilidades variam entre maior e menor capacidade de administração, mas todas com o mesmo objetivo de transferir a gestão, em níveis maiores ou menores, para os municípios (Arretche, 2002). A segunda onda do Modelo de Autoridade Sobreposta novamente se confirma quando o Governo Federal, por meio de portarias, transforma o arranjo das relações previamente definidas constitucionalmente pelo Legislativo e torna o subnacional maior e mais responsável (Agranoff & Radin, 2015).

Para a gestão, existe a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que funciona com representantes do Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais (CONASEMS), e também, a nível estadual apenas, a Comissão Intergestora Bipartite com membros

das Secretarias Estaduais de Saúde e do Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS). Para uma melhor transparência, a cada 4 anos acontecem as Conferências de Saúde com a participação de 50% de usuários, 25% de profissionais da área e 25% de gestores de saúde de serviços tanto públicos quanto privados (Vargas Lorenzo et al., 2018).

Coordenação é um dos princípios mais importantes para o bom funcionamento dos serviços públicos. Uma pesquisa feita em 2018 mostra que profissionais de saúde das cidades pernambucanas de Recife, Caruaru e Paulista pensam que a coordenação entre os municípios e o estado precisa de um melhor desenvolvimento em todos os âmbitos da assistência à saúde. Para eles, as redes estão desarticuladas e o gerenciamento do sistema tem sérias falhas que o tornam frágil (Vanini et al., 2018).

O motivo de tantas falhas pode estar relacionado à dificuldade dos municípios em conduzir o sistema de saúde junto com os seus próprios objetivos políticos. Além disso, o mecanismo de alocação de fundos incentiva os municípios a pactuar mais serviços do que eles podem controlar para receber mais verbas (Vanini et al., 2018, pp. 225). A pertinência dessas ações acontece por falta de penalizações e atenção das outras camadas do governo.

3. Apontamentos metodológicos

As normativas são obtidas através da leitura dos Diários Oficiais de todos os 26 Estados da Federação mais o Distrito Federal. São considerados como normativas avisos, convocações, decretos, diretrizes locais, dispensas de licitação, instruções normativas, notificações, planos, portarias, recomendações, resoluções, extratos, termos, acordos, convênios, editais, comunicados, Ad Referendum, protocolos e resenhas. A leitura dos diários era realizada mensalmente e contou com a presença de palavras-chave para auxiliar na busca. São palavras-chave: COE, COVID-19, calamidade pública, emergência pública, emergência de saúde, pandemia, corona, coronavírus, quarentena e SARS, por exemplo.

Apartir desse levantamento inicial, foi criado um banco de dados com tudo o que foi acumulado, organizado sob as seguintes coordenadas, data de publicação, data de vigência, nome do documento,

ementa, objetivo principal. As matérias de iniciativa do Legislativo não foram consideradas: apesar da obrigatoriedade de sanção pelo Poder Executivo estadual, que publica nos diários as decisões de veto ou sanção, este tipo de matéria não está presente no levantamento. O critério para criar a matriz de materiais publicados foi o de selecionar aqueles que afetam diretamente o sistema de saúde estadual, conferindo assim um foco nas ações voltadas para a saúde, sejam elas para aquisição de materiais e insumos ou até mesmo normas gerais de previsão de serviços durante a pandemia.

O primeiro caso de COVID confirmado no Brasil foi notificado no dia 26 de fevereiro de 2020, por isso, a reunião de normativas teve início em fevereiro e compreendeu todo o ano de 2020, encerrando oficialmente a pesquisa de conteúdo no dia 31 de dezembro daquele ano.

A escolha das categorias foi feita através da observação das normativas de Relações

Tabela 1. Categorização das relações governamentais

Categorias	Definição
Mapeamento de Risco	Classificação de riscos de municípios e regiões de saúde; declaração de estado de emergência
Ações de enfrentamento	Recomendações para o enfrentamento à pandemia; planos de contingência; planos de emergência.
Grupos de trabalho	Gabinetes de crise; grupos de estudos sobre vacinação e testagem; comissões especiais.
Compras e Infraestrutura	Aumento de leitos de UTI; distribuição de testes e vacinas; compras de insumos.
Repasses financeiros	Transferência de recursos para fundos municipais; execução de recursos financeiros.
Comunicação entre os entes	Atualização de planilhas; reuniões.
Vigilância epidemiológica	Ações sobre a vacinação; testagem.

Fonte: Elaboração própria.

Intergovernamentais, verificando as semelhanças entre elas. A partir disso, foram escolhidos 7 conjuntos, sendo eles: 1) Mapeamento de Risco, com normas sobre estado de emergência e classificação de riscos das regiões de saúde e/ou municípios;

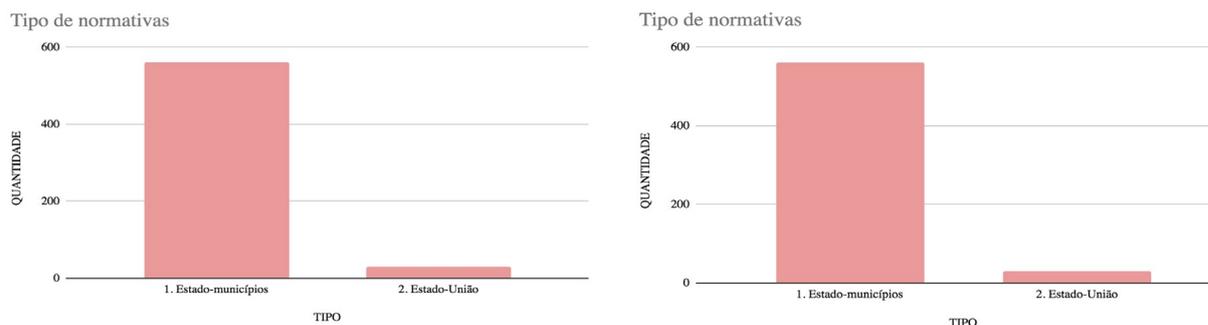
2) Ações de Enfrentamento, com recomendações, planos de contingência e emergência; 3) Grupos de Trabalho, com comissões e consórcios, gabinetes de gestão de crise e planos especiais de trabalho; 4) Compras e Infraestrutura, com normativas sobre distribuição de testes e vacinas, aumento de leitos de UTI e compras de insumos; 5) Repasses Financeiros, com transferências de recursos entre as partes; 6) Comunicação entre os Entes, sobre atualização de planilhas e reuniões; e 7) Vigilância Epidemiológica, sobre ações de testagem e vacinação.

4. As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19

Ao olhar toda a construção histórica do Sistema Único de Saúde, é possível observar etapas

importantes da definição de Agranoff e Radin (2015). No período da redemocratização, em 1988, os estados e municípios ganharam mais autonomia, obrigando a implementação de um modelo de descentralização. O maior exemplo é a construção do SUS como um programa que se baseava em diretrizes nacionais, mas tinha sua implementação extremamente descentralizada (Abrúcio et al., 2020). Durante o governo Bolsonaro, a coordenação, indispensável anteriormente, foi substituída por uma tendência ao abandono de políticas já bem estruturadas, como demonstram Abrúcio, Grin, Franzese, Segatto e Gonçalves (2020). A pandemia da COVID-19 amplificou todas as estruturas que foram montadas nos últimos anos, incluindo a de relações intergovernamentais.

Figura 1. Quantidade de normativas a partir do tipo de relação estabelecida



Fonte: Elaboração própria.

Ao observar as normativas reunidas, é visível a diferença gritante entre as quantidades classificadas como Estado-União e Estado-municípios, que apesar de mostrar a atuação mais forte de suporte dos municípios por parte dos estados, identifica que para o combate à pandemia os três poderes sobrepuseram esforços, mesmo que em intensidades muito

diferentes. A necessidade de barganha entre os entes é uma das características do Modelo Sobreposto de Agranoff e Radin (2015) que pode ser vista nas relações intergovernamentais durante todo o ano de 2020. A principal manobra de barganha foi vista na quantidade de repasses financeiros.

Tabela 1. Comparação entre estados sobre tipos de relações governamentais (Estado-município)

Estado	Mapeamento de Risco	Ações de enfrentamento	Grupos de trabalho	Compras e Infraestrutura	Repasses financeiros	Comunicação entre os entes	Vigilância epidemiológica
AC	1	3	0	10	5	0	1
AL	0	2	1	9	1	0	0
AM	4	5	0	4	1	0	0
AP	8	2	2	0	2	1	2
BA	0	3	1	21	3	0	0

CE	0	0	2	18	0	0	0
ES	40	3	0	1	0	1	0
GO	0	23	0	1	0	0	24
MA	0	3	0	3	0	0	0
MG	17	6	2	3	8	1	0
MS	1	10	0	9	4	0	2
MT	0	6	0	18	2	0	2
PA	2	5	3	14	12	2	9
PB	0	1	0	7	4	2	1
PE	0	12	1	1	3	0	0
PI	0	3	2	1	41	0	0
PR	1	4	0	0	7	0	2
RJ	1	9	4	0	4	1	3
RO	0	3	0	1	1	2	0
RN	0	1	4	0	16	1	0
RR	3	5	0	22	16	1	3
RS	17	19	0	3	11	0	0
SC	3	3	1	0	3	0	1
SE	0	1	5	1	9	1	0
SP	13	5	2	4	4	4	3
TO	1	0	0	2	1	1	0
Total	112	138	30	153	158	18	53

Fonte: Elaboração própria.

A região Sudeste apresenta 111 normas sobre Relações Intergovernamentais, sendo 45 no Espírito Santo, 37 em Minas Gerais, 22 no Rio de Janeiro e 35 no estado de São Paulo. Destas normas, é perceptível a preocupação do Espírito Santo no que consiste às normativas sobre mapeamento de risco (40/45 normas). O estado decidiu publicar, desde fevereiro de 2020, decretos semanais atestando as zonas de maior incidência do COVID-19 para, assim, estabelecer medidas de enfrentamento à pandemia que fossem atualizadas com frequência. Mapear as áreas de maior risco ao vírus foi a preocupação de três dos quatro estados que compõem a região. O Rio de Janeiro,

de forma diferente, foi o único estado onde apenas 1 normativa sobre o assunto foi identificada em todo o ano de 2020. Na região, a categoria “Ações de Enfrentamento” foi a mais popular, aparecendo 9 vezes entre os 22 documentos analisados.

No Nordeste, é importante destacar que boa parte das normativas foram das Comissões de Intergestores Bipartites, que produziram um número extenso de regulamentações atualizando números de leitos de UTI e planos de gestão destes. O Piauí foi o estado que mais apresentou publicações classificadas dentro de relações intergovernamentais. As relações intergovernamentais, em sua maioria, se classificaram como Gastos e Infraestrutura,



quase a totalidade se referindo a leitos de UTI, e repasses financeiros, com destaque ao Piauí e Rio Grande do Norte. Mapeamento de risco não foi encontrado em nenhum dos 9 estados, o que pode ser significativo na análise da atuação da região em medidas de contenção do coronavírus, e a vigilância epidemiológica nas relações intergovernamentais apareceu somente no estado da Paraíba.

Na região Norte foram identificadas 140 normativas, sendo Roraima e Pará os estados com o maior número, 50 e 47 respectivamente, em sua maioria classificadas em Compras e Infraestrutura e Repasses Financeiros, principalmente, assim como no Nordeste, referindo-se a leitos de UTI. Rondônia e Tocantins foram os estados que menos apresentaram normativas, 7 e 5 respectivamente.

O Pará destaca-se também por, em comparação aos outros estados, contar com um alto número de normativas relacionadas à vigilância epidemiológica, sendo 9 no total, enquanto Amazonas, Rondônia e Tocantins não apresentaram nenhuma. O Amapá, ao contrário dos demais estados, apresentou 8 de suas 17 normativas classificadas como Mapeamento de Risco.

Na região Centro-Oeste é visto uma maior concentração das ações voltadas ao enfrentamento da pandemia e sobre vigilância epidemiológica. Os estados da região apresentaram cerca de 20 normas relacionadas a essas temáticas. As demais normativas, em particular nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, estão vinculadas a compras de insumos e investimentos em estruturas nos municípios destes estados.

Já na região Sul, por fim, grande parte das normativas estão voltadas à sistematização de dados, como número de leitos disponíveis nas regiões de saúde ou municípios, e compras de insumos para serem disponibilizados para hospitais municipais. Em geral, parte das normativas tratam sobre a destinação dos recursos financeiros de fonte federal transferidos para os Municípios, com especificação de ações prioritárias para serem utilizados. Dentre as prioridades, destacam-se: o financiamento de ações e serviços públicos de saúde compreendidos por ações de atenção primária à saúde, vigilância, média e alta complexidade; aquisição e distribuição de medicamentos, insumos, e equipamentos; contratação de serviços de saúde; contratação temporária de pessoal; divulgação de informações à população; entre outras despesas necessárias para o enfrentamento da pandemia.

São observadas também, de forma geral, orientações acerca de ações de enfrentamento, como atualizações no Plano de Contingência Estadual, que estabelece medidas orientativas para o manejo da crise no âmbito da vigilância e assistência à saúde, como para níveis de atenção específicos. Um exemplo de normativas nesse sentido são as resoluções das CIBs, instâncias instaladas no âmbito de cada estado, constituídas por representantes de gestores da saúde estadual e de gestores municipais indicados. Assim, estas se mostram como um efetivo mecanismo voltado principalmente à promoção de coordenação entre os estados e seus municípios.

O modelo sobreposto de relações intergovernamentais, de atuação simultânea entre os entes federados (Agranoff & Radin, 2015), pode ser identificado nas normativas que criam gabinetes de crise e grupos de trabalho especiais para decidir ações de combate à pandemia. Nesses grupos, a cooperação entre os entes é substancial para que os objetivos sejam pactuados e concluídos da melhor forma possível. Apesar dos já existentes, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), novas equipes destinadas a temas específicos geram mais esforços para que o enfrentamento ocorra a partir de um plano e de responsabilidades bem definidas.

Outra questão diz respeito aos Consórcios intermunicipais de saúde. Muitas portarias habilitam o trabalho destes grupos para atuação complementar diante da pandemia, o que também demonstra uma preocupação dos estados em trabalhar de forma integrada com os municípios. Os consórcios se tornaram uma alternativa para o enfrentamento à doença (Fernandez & Pinto, 2020), com destaque para o “Conectar – Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras” com o objetivo de trabalhar em prol das vacinas. Nele, qualquer município interessado pôde solicitar a sua participação.

Conclusões

Com o avanço da pandemia, e diante do crescente número de casos e mortes, os esforços entre estados-municípios e estados-união precisaram ocorrer de forma compulsiva, e tal questão pôde ser vista a partir das normativas sobre “grupos de trabalho”, “comunicação entre os entes” e “ações de enfrentamento”, pois sintetizam a necessidade

de enfrentar o problema de forma direta, como o fechamento do comércio, a contingência de leitos, a instituição de serviços eletivos na saúde, e também a partir do diálogo entre os entes, o estudo das melhores maneiras de desenvolver as ações e a necessidade de um trabalho alinhado às urgências do povo.

Manter um serviço informacional também ocorreu, primordialmente na categoria “mapeamento de risco”, na qual foram apresentados os municípios com maior incidência ao vírus, assim como as regiões que mereceram maior atenção epidemiológica. Tais balanços são importantes para o estabelecimento de decretos sobre o funcionamento do comércio, por exemplo, mas também servem como um boletim de conscientização para a população.

No mais, um instrumento importante para a cooperação entre os entes também observado no estudo é a questão dos repasses financeiros, sejam da União para estados ou dos estados para os municípios. Esses repasses, na maioria dos casos, estão ligados à realocação de fundos destinados à saúde, conhecidos como repasses fundo a fundo, que foram fortalecidos desde o Pacto pela Saúde.

É perceptível a necessidade em manter as relações de colaboração frente a uma ameaça global como a que apresentou a pandemia de Covid-19. Diante de tantos problemas como falta de leitos de UTI, escassa testagem, falta de insumos e aparelhos para respiração mecânica, por exemplo, todos os esforços precisaram ser feitos para garantir a sobrevivência da população. Apesar de o sistema brasileiro ser regido sob a ótica federalista e necessitar de uma agenda cooperativa bem alinhada aos interesses do país, a colaboração nem sempre acontece da maneira correta.

Referências

Abrúcio, F., Franzese, C., & Sano, H. (2010). Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. En A. dos Santos Cunha, B. Abreu de Medeiros, & L. M. de Aquino (Eds.), *Estado, Instituições e Democracia: república* (pp. 177–212). Brasília: IPEA. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5802-liv-ro09estadoinstituicoesdemocraciavol1.pdf>

Abrúcio, F. & Grin, E. (2015). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. En: *International conference on public policy 2*. Milán: Catholic University, Milan. Recuperado de <https://bit.ly/2JLnnv6>

Abrúcio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Gonçalves, C. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663–677. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354x>

Agranoff, R. & Radin, B. A. (2015). Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relations: The basis for contemporary intergovernmental relationships. *Publius: The Journal of Federalism*, (45)1, 139-159. <https://doi.org/10.1093/publius/pju036>

Anderson, G. (2009). *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV.

Arretche, M. (2002). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, (45)3, 431–458. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>

Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, (18)2, 17-26. <https://doi.org/10.1590/s0102-88392004000200003>

Atualização epidemiológica: Variantes de SARS-CoV-2 nas Américas 26 de janeiro de 2021. (2021). En *Organização Pan-Americana da Saúde*. Recuperado en <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53234>

Castro, R. (2021). Boletim Observatório Covid-19. En *Fundação Oswaldo Cruz* (Fiocruz). Set.-out. Recuperado de https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_2021-semanas_39-40-2021.pdf

Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras. Consórcio Conectar. <https://consorcioconectar.com.br/>

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Artigos 18-30. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Correia de (2018). A coordenação assistencial nas redes de serviços de saúde sob o ponto de vista dos atores principais. Medeiros, A. (Ed.). (2021). Boletim Epidemiológico Especial: Doença pelo Novo Coronavírus COVID-19 [Semana Epidemiológica 40 3/10 a 9/10/2021]. Ministério da saúde. Recuperado de https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/outubro/18/boletim_epidemiologico_covid_84-final.pdf

Díaz, A. M. H. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, (9)18, 36–53.

Ferigato, Sabrina et al. (2020) The Brazilian Government's mistakes in responding to the COVID-19 pandemic. *Lancet*, (396)10263, 1636. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32164-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32164-4)

Fernandez, M. & Pinto, H. (2020). Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. *Revista Saúde em Redes*, (6) Supl. 2, 7-21.



- Giovanella, L., Ruiz, D., Gagno L., J., & Bousquat, A. (2021). Los desafíos de la APS en el SUS en el enfrentamiento de la pandemia Covid-19 en Brasil. En *Salud Global y Diplomacia de la Salud* (pp. 139–158). Alasag. Recuperado de <http://alasag.org/wp-content/uploads/2021/09/salud-glob-al16-09-21.pdf>
- Jaccoud, L. (Org.) (2020). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA. <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>
- Lassance, A. (2013). Presidencialismo, Federalismo e Construção do Estado Brasileiro. En J. C. Cardoso Jr & G. Bercovici (Orgs.), *Diálogos para o Desenvolvimento - República, Democracia e Desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo - volume 10* (pp. 63–92). Brasília: IPEA.
- Recuperado., Lages, I. & . (2018). As Redes Integradas de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_republicademocracia.pdf
- Monteiro N., A. (2014). Governos estaduais no federalismo brasileiro : capacidades e limitações no cenário atual. En *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate* (pp. 21-62). Brasília: IPEA. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf
- Nota Técnica n° 17, 08 de abril de 2021 Redes de Atenção à Saúde para Covid-19 e os desafios das esferas governamentais: Macrorregiões de Saúde e a curva que devemos “achatar.” (2021). En *Fundação Oswaldo Cruz* (Fiocruz). Recuperado de https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_17_monitoracovid19.pdf
- Ribeiro, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. *Revista Interdisciplinar do Direito*, v. 16, n. 1, p. 335-362, 2018.
- Riker, W. (1975). Federalism. En F. I. Greenstein (Ed.), *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes* (pp. 93–172). Addison-Wesley.
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, (42)2, 197-252. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>
- Souza, C. M. (2019). Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, (35)2. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818>
- Vanini de B., E. S., Ferreira da S., M. R., & Vargas L., I. (2018). A coordenação assistencial nas redes de serviços de saúde sob o ponto de vista dos atores principais. En M. L. Vázquez Navarrete, I. Vargas Lorenzo, A. S. Mogollón-Pérez, M. R. Ferreira da Silva, J.-P. Unger, & P. de Paepe (Eds.), *Redes integradas de servicios de salud en Colombia y Brasil Un estudio de casos* (pp. 223–248). Universidad del Rosario. Recuperado de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/redes-integradas-de-servicios-de-salud-en-colombia-uros.pdf>
- Vargas Lorenzo, I., Ferreira da Silva, M. R., Lages, I. & Vásquez N., M. L. (2018). As Redes Integradas de Serviços de Saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. En M. L. Vázquez Navarrete, I. Vargas Lorenzo, A. S. Mogollón-Pérez, M. R. Ferreira da Silva, J.-P. Unger, & P. de Paepe (Eds.), *Redes integradas de servicios de salud en Colombia y Brasil Un estudio de casos* (pp. 185–196). Universidad del Rosario. Recuperado de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/redes-integradas-de-servicios-de-salud-en-colombia-uros.pdf>
- Zippelius, R. (1997). *Teoria geral do estado* (K. Praefke-Aires Coutinho & J. Gomes Canotilho, Trans.). Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian.



“Sin título”

El Estado absolutista y la reforma protestante como el umbral de la biopolítica

The absolutist state and the Protestant reform as the threshold of biopolitics

Rodrigo Hernández Gamboa 

Universidad Autónoma Metropolitana, México
arcadios23@gmail.com

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los elementos que permitieron el desarrollo de las prácticas biopolíticas por los Estados modernos. Desde el método hermenéutico este texto recoge la confrontación entre el poder eclesiástico y el poder soberano en la Edad Media para legitimar su autoridad sobre los individuos, situación que permitió el establecimiento del Estado absolutista y la búsqueda por gestionar la vida biológica de los individuos desde la esfera pública. Este escenario se consolidó con la reforma protestante y la búsqueda desde el Estado por generar los mecanismos para recuperar la paz y la seguridad entre sus súbditos, asentando los pilares de las prácticas biopolíticas en la modernidad.

Palabras clave: poder eclesiástico, poder político, biopoder, Estado, cristianismo.

Abstract

This article aims to analyze the elements that allowed the development of biopolitical practices by modern States. From the hermeneutical method, this text includes the confrontation between ecclesiastical power and sovereign power in the Middle Ages to legitimize their authority over individuals, a situation that will lead to the establishment of the absolutist state and the search to manage the biological life of individuals from the beginning. public sphere. This scenario was consolidated with the Protestant reform and the search from the State to generate the mechanisms to regain peace and security among its subjects, establishing the pillars of biopolitics in modernity.

Keywords: ecclesiastical power, political power, biopower, State, christianity.

Artículo: Recibido el 20 de julio de 2021 y aprobado el 25 de octubre de 2021

Cómo citar este artículo:

Hernández Gamboa, R. (2021). El Estado absolutista y la reforma protestante como el umbral de la biopolítica. *Reflexión política* 23(48), pp. 111-123. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4210>

Introducción

La administración y gestión de la vida biológica de los individuos por parte del Estado moderno es una característica intrínseca a su función de proteger y optimizar la existencia de los hombres para adecuarla a las diferentes relaciones de dominación. Esta función del poder soberano viabiliza la vida de los individuos al hacerla funcional a los diferentes dispositivos tendientes a su administración y uso, pero, al mismo tiempo, esta existencia humana optimizada protege, sostiene y posibilita la existencia del poder soberano al integrarlo y nutrirlo. Estos elementos representan los que Foucault (2014) llamaría biopolítica, es decir, la antesala a una regulación y control estable y permanente sobre la corporalidad, la razón y la comunidad de los hombres para asegurar con ello su supervivencia y evitar los conflictos que conlleven a su desaparición. La biopolítica, señala Foucault (2014), dispondrá sobre la vida y la

muerte de los hombres, pero no sólo decidiendo si viven o si mueren, sino principalmente desarrollando una intervención en los procesos orgánicos de los individuos para su disciplinamiento, su regulación comunitaria y la conducción de su entendimiento y conciencia, fundando un paradigma de dominación que primará en la modernidad.

El control sobre la vida biológica de los individuos desarrollado por el poder soberano a partir del siglo XVII se contrasta con lo acontecido en las sociedades políticas del medievo. La gestión de la vida biológica durante esta época era potestad del poder eclesiástico que administraba la corporalidad, la conciencia y la comunidad de los sujetos para su control por parte de los prelados religiosos condicionada por el objetivo de alcanzar la vida eterna. El pastor cristiano se ocupaba de su rebaño en la medida que desarrollaba una intervención cotidiana e indeleble sobre su comportamiento y conciencia, pero también sobre los bienes y la riqueza de su rebaño (Foucault, 2014). La obediencia de las ovejas a su pastor era integral, siendo preciso que las enseñanzas abarcarán cada instante de manera más o menos discontinua para reconocer el comportamiento general de los individuos por medio de la observación, la vigilancia y la dirección. Los mecanismos de obediencia pastoral no se circunscriben sólo a la conducta sino sobre todo a la conciencia que se encontraba en constante examen como un instrumento de dependencia para reconocerse en el camino de la salvación eterna (Foucault, 2014). De este modo, el poder eclesiástico intervenía en la existencia orgánica de los individuos a través de una supervisión y conducción de su vida, estableciendo las simientes para la gestión del bíos como un instrumento de poder.

Este artículo se coloca en el interin del traspaso de responsabilidades sobre la gestión de la vida biológica de los individuos entre el poder eclesiástico y el poder soberano, entre el poder pastoral y la biopolítica. El objetivo de este texto es analizar los elementos que permitieron el desarrollo de las primeras practicas biopolíticas por los Estados modernos como derivación de la decadencia del poder eclesiástico, por lo tanto, en un primer momento este artículo abordará las implicaciones del Estado absolutista como respuesta a las intenciones de desapegarse de la autoridad de los prelados en los reinos europeos. Posteriormente, se describirá el debilitamiento del poder eclesiástico y la fortaleza de los soberanos que acompañaron el cisma de la curia romana en Europa, el cual se traducirá en la reforma protestante que impulsaría a la administración del bíos por el soberano. Finalmente, se analizará la novedosa autoridad de los soberanos para conducir y gobernar la vida biológica de sus súbditos en la modernidad como consecuencia de la deslegitimización del poder eclesiástico.

1. El Estado absolutista

El poder político durante la Alta y la Plena Edad Media se legitimó a través de dos mecanismos. El primero de ellos fue mediante la fuerza y la violencia propiciada por la introducción de las tribus bárbaras en las provincias romanas, lo que permitió la generación de reyes-guerreros que comandaban a sus ejércitos para apoderarse de tierras y de poblaciones a las cuales gobernar con total potestad derivado de su derecho de conquista (Rodríguez, G., & Rigueiro, J., 2015). Este escenario supuso que los recambios en las élites del poder público se desarrollaran de forma violenta, por lo que la fuerza empleada en la desposesión de los reinos legitimaba los derechos del soberano. La segunda forma de legitimación del poder político durante este periodo fue a través del derecho divino afirmando los poderes dinásticos de los monarcas germánicos, encontrando a través del apoyo de la autoridad clerical la forma de sostenerse en el poder político por mayor tiempo y con relativa mayor tranquilidad (Mir, L. B., & Dalcerro, I., 2007).

Estas dos formas de legitimación política fueron las recurrentes hasta los siglos XIII y XIV de nuestra era, cuando los reyes anhelaron desembarazarse del poder clerical que los certificaba como autoridad terrenal (Espitia Garzón, 2016). Los monarcas aspiraban a librarse de la autoridad del papa y de sus cortes sin regresar a los años de violencia e incertidumbre ocasionados por la legitimación del poder político a través del derecho de conquista, provocando inseguridades en la sucesión del reino y guerras civiles, vacilaciones que habían sido solucionadas a través de la herencia al primogénito del rey y su autenticación por los prelados religiosos.



Los monarcas europeos encontraron en el derecho romano y en su estudio un elemento que los distanciaba tanto de la violencia promovida por el derecho de conquista como de la tutela que el papado les ofrecía mediante el derecho divino.¹ Fue Felipe IV de Francia quien en su disputa con el papa Bonifacio VIII ordenó a que se hiciera una compilación del jurisconsulto romano Justiniano, el cual en sus escritos mostraba una novedosa forma de legitimar la autoridad del emperador sin estar sujeta a la religión ni a la fortaleza militar de sus legiones, pudiendo comandar sobre sus súbditos, sus provincias y sus ejércitos de forma pacífica y ordenada (Espitia Garzón, 2016). Esta legitimación del emperador planteada por Justiniano derivaba de una ordenanza a los hombres por ser él el primero de los magistrados del Imperio, que tiene dominio sobre los ciudadanos, buscando para ellos el bien común a través de la ley y la justicia (Schipani, 2016). El poder soberano, derivado de esta interpretación, reconsideró el origen de su legitimidad, ahora como resultado de la búsqueda del bien común de los integrantes de su reino, mostrándose conveniente esta forma de legitimación para la baja nobleza y para la incipiente burguesía que se agrupaba en las cortes reales. El monarca apoyado en el derecho romano se constituyó como una figura que representaba los intereses de la comunidad, incubando los orígenes de los sentimientos nacionales, protegiendo a sus súbditos de cualquier acechanza extranjera y fungiendo como la autoridad suprema para comandar sobre la existencia terrenal de sus poblaciones (Schipani, 2016).

La frase del jurisconsulto romano Ulpiano que aparece en el Digesto de Justiniano (1889), que también fue recopilado por órdenes del rey Felipe IV: "Princeps Legibus Solutus est," (D, 1, 3, 31) esto es, "el príncipe no está sujeto a la ley", enmarcó un nuevo carácter en las monarquías medievales, no sólo porque se reconocía a la

autoridad de la primera magistratura del reino y se justificaba la instauración del absolutismo político; sino principalmente porque el rey se apartaba de las leyes, particularmente del derecho divino al que estaba sometido derivado de la tutela del papado. Este cambio fue fundamental, pues resultaba sencillo acusar a los reyes de impiedad por parte de los obispos de Roma ante cualquier desacato o afectación a los intereses económicos del papado, acusando a los monarcas de herejía y excomulgándolos, obligándolos a retornar al patrocinio ofrecido por la iglesia. La separación del poder público de las leyes divinas a través del derecho romano se mostraba como un alejamiento del rey a las causas de la iglesia, recuperando el monarca la autoridad para gobernar a sus súbditos sólo por las leyes que él mismo legislara.

Las monarquías que lograron aprovechar el desapego de la curia a través del derecho romano –Inglaterra, Francia y el Sacro Imperio Romano Germánico, principalmente- comenzaron a construir alrededor del soberano instituciones públicas más robustas, sentando las bases para la instauración de monarquías absolutistas, generando capacidades para la defensa y la manutención de la corona sin la necesidad de depender de los señores feudales y del clero romano (Romero, 1998). Una de las primeras medidas que emplearon los reyes fue la creación de un ejército profesional para la defensa del reino y particularmente del rey. El poder soberano desdeñó la antigua caballería nobiliaria que dependía de los señores feudales, así como la leva de los vasallos, con el objetivo de apuntalar nuevas compañías militares profesionales, es decir, militares que dependieran únicamente de la paga del rey, con armamento más diverso que el empleado por los caballeros, como las ballestas, resultando más difíciles de contener porque no respetaban las reglas del combate leal empleado por la nobleza. Este recambio se observa particularmente en la Guerra de los Cien Años entre los reinos de Francia e Inglaterra (1337-1453), pues

1. El ejercicio poder público de la curia romana que sujetaba las facultades de las monarquías hereditarias estuvo apuntalado principalmente en el control, disposición e interpretación del derecho divino, pues fue una herramienta fundamental para el control político del conjunto de las sociedades en el medievo. Su relevancia derivó en que sólo la corte papal tuvo la soberanía para interpretar y modificar las leyes que regían sobre el conjunto de las monarquías europeas, lo que les permitió gobernar sobre reyes y siervos. La consolidación del derecho divino quedó enmarcada en las bulas papales de Bonifacio VIII, las cuales trascenderían a otros pensadores, el más importante de ellos fue Santo Tomás de Aquino, teólogo y filósofo católico del siglo XIII, quien conservó la idea de Bonifacio VIII y de continuación y ruptura con San Agustín de Hipona (2017), abordando la prevalencia del poder espiritual sobre el poder terrenal. En su texto *Del reino* (2003), Santo Tomás de Aquino además de analizar cuál es el sistema óptimo de gobierno en las comunidades cristianas del medievo, aborda los deberes y las competencias de los reyes, así como las razones de este gobierno, enfatizando que el origen y la finalidad del poder político sobre los hombres es la salvación prometida por Dios. Esta defensa de Santo Tomás de Aquino (2003) a la autoridad divina del papa sobre el poder terrenal de los reyes también exigió una nueva configuración en sus potestades, la cual se dibujó en la distinción entre el alma y el cuerpo y su vinculación con el poder terrenal y con el poder espiritual. Para el teólogo siciliano, el alma, lugar donde se aloja la virtud creación por Dios, tiene que ser gobernada por el poder espiritual, en cambio, el cuerpo regido y movido por el alma tiene que ser una potestad propia del rey. Concepción diferente a la expresada por San Agustín de Hipona (2017) y por los textos teológicos del catolicismo, los cuales establecían al cuerpo como un elemento sagrado muestra de la divinidad de Dios, por ello su gobierno tenía que estar supeditado a las ordenanzas religiosas que buscaban atemperar los impulsos pasionales y administrar las necesidades orgánicas para así lograr su salvación y posterior resurrección. Este recambio propuesto por Santo Tomás recorrerá buena parte del pensamiento político de la Baja Edad Media hasta insertarse en los textos absolutistas que buscaban establecer los poderes del monarca, justificando esta coalición en la defensa de la vida biológica de los hombres.

la derrota de los franceses en un primer momento se debió a la parsimonia de los caballeros ante el asedio de Calais, y su victoria final ante el reino inglés derivó de la creación de un ejército constituido por los burgueses y los campesinos franceses que seguían únicamente órdenes del rey a través de seis divisiones que se establecieron como permanentes (Romero, 1998).

Otra medida importante para la instauración del absolutismo fue la creación de la burocracia real encargada de administrar los territorios y cobrar los impuestos entre la población. Esta burocracia formada por los cuadros laicos que egresaban de las universidades aspiraba a ocupar amplios poderes en el Estado y ascender jerárquicamente en la escala social, permitiendo que al monarca centralizara las potestades del Estado en su persona (Fueyo Álvarez, 1956). El poder de la monarquía absolutista a través de la burocracia real reestructuró las relaciones de dominación al reformar las condiciones económicas en el reino, retirando las trabas comerciales impuestas por los señores feudales al mercantilismo, colocando nuevas normatividades de acuerdo con las necesidades de la corona, como monopolios únicamente aprovechables para el rey y liberalizando el territorio para comerciar sin más impuestos que los cobrados por la corona (Pounds, 1981).

La novedosa organización de las monarquías absolutistas generó nuevas identidades políticas desarrolladas no únicamente a través de la filiación local con el señor feudal, con las iconografías sacras administradas por el clero secular o con el universalismo promovido por la curia romana, sino ahora, estas identidades políticas se abordaban entorno al rey y a la promoción de los sentimientos nacionales. La guerra de los cien años fue un suceso fundamental que aseveró esta transformación. Tanto ingleses como franceses utilizaron los sentimientos nacionales para reconocer su legitimidad sobre la sucesión de la corona francesa de Carlos IV y el intento por evitar que los reyes normandos que gobernaban Inglaterra, particularmente Eduardo III, pudieran acceder a ella, unificando sus posesiones en un solo reino y convirtiendo a los franceses en vasallos de la corona inglesa, a pesar de que las leyes de sucesión de la corona francesa así lo confirmaban.

El nacionalismo fundado en la soberanía del rey se engarzó con el control progresivo sobre el territorio y la población a través de la burocracia real, del nuevo sistema de impuestos, de la promulgación de legislaciones que sancionaban ciertas conductas públicas y de la regulación sobre las relaciones económicas (Anderson, 1993). La autoridad terrenal del rey comenzó a ser radicalmente mayor que en los siglos anteriores, ocupándose en mayor medida de la vida biológica de los individuos para que la iglesia se dedicara más en guiar la existencia espiritual de los hombres (Santo Tomas de Aquino, 2003). Este control del poder político sobre la vida biológica de los individuos tardaría mucho en afirmarse; no obstante, la Iglesia católica batallaría para evitar que sus influencias sobre la razón, la corporalidad y la comunidad de su rebaño desfalleciera por la autoridad del monarca.

2. El debilitamiento del poder eclesiástico

Las fracturas en la Iglesia católica que permitieron que los reyes agruparan potestades en torno a la gestión del bíos iniciaron en el siglo XI con el advenimiento del Cisma de Oriente (Mitre Fernández, 1986),² no obstante, la vacilación capital de los poderes eclesiásticos sucedió en el siglo XIV en el enfrentamiento entre el absolutismo monárquico impulsado por el rey Felipe IV de Francia y la doctrina teocrática de Bonifacio VIII, excomulgando el papa al rey y este secuestrando al Papa, lo que determinaría la muerte del pontífice (Bayona Aznar, 2016). Después de la muerte de Bonifacio VIII el papa fue designado con el beneplácito del rey de Francia que tenía fuerte influencia en la nobleza romana y en los cardenales electores, siendo elegido el arzobispo de Burdeos como Clemente V quien fue coronado en Lyon y fijó su residencia en Aviñón, iniciando una dinastía de Papas asentados en esta localidad que reflejarían su dependencia del poder terrenal (Galland, 1998).

Para entonces la cristiandad estaba extraviada entre los Papas franceses que respondían a los intereses de la corona y olvidaban la sacralidad de la Ciudad Eterna y la gran cantidad de recursos económicos que se acumulaban en Aviñón, patentizando el objetivo de cierta parte del clero del acopio de riquezas y de placeres terrenales, rechazando la retracción de

2. El papa León IX y el patriarca de Constantinopla Miguel I Cerulario, se excomulgaron mutuamente por ambos anhelar la autoridad suprema sobre la cristiandad, cercenando para Roma todos los territorios del Imperio bizantino y de los reinos eslavos que se adhirieron al poder ecuménico del patriarca de Constantinopla (Petrucci, 1977).



las pasiones como mandataba el evangelio (Sánchez, 199). Las atribuciones de los preladados titubeaban junto con su legitimación para conducir la vida de su rebaño. La constricción de las pasiones, los deseos y los intereses personales que aseguraban una vida superior no eran respetados ni por los promotores del reino de los cielos.³

Esta desorientación del cristianismo se acrecentaría con el Cisma de Occidente en los siglos XIV y XV, en donde numerosos preladados se disputarían la autoridad Papal para hacerse de sus potestades y riquezas.⁴ En el año 1415 se instituyó un interregno dentro de la iglesia que sería comandado por un concilio que se establecería en la ciudad de Constanza, desconociendo la autoridad de los diferentes papas y antipapas. Este concilio designaría al poco tiempo a un nuevo obispo de Roma nombrado Martín V que, buscando conciliación, intentó reformar a la Iglesia romana al buscar erradicar la corrupción entre los integrantes del clero, manteniendo la retracción de los placeres terrenales que los distinguían como virtuosos entre su rebaño. Sin embargo, sus transformaciones no serían tan sustanciales para erradicar estas disputas que se actualizarían en el siglo XVI (Bayona Aznar y de C. R. de Souza, 2013). El nombramiento de Martín V sólo disimularía el afianzamiento del poder terrenal sobre el poder espiritual que se atrevía a manifestar su independencia.

En los siglos XV y XVI se generó un pensamiento político que se apartaba de la vertiente religiosa que hasta entonces había explicado la autoridad del poder soberano, acercándose a un nuevo paradigma que pasaba por vislumbrar

los elementos humanos que lo conformaban. Este cambio en el pensamiento político buscó desentrañar el origen del poder soberano y los medios para mantenerse en él, ya que, debido a la caída del poder eclesiástico, el derecho divino no alcanzaba para explicar la naturaleza del poder terrenal sobre los individuos. Así lo entendió Nicolás Maquiavelo (1469-1527), quien en su texto *El príncipe* (1998) intentó explicar de manera descarnada cómo es que los soberanos obtenían este predominio sobre los hombres y de qué forma debían de conservarlo, ubicando en ello una forma de legitimación política desapegada de los designios divinos y de los derechos de conquista que habían primado en el medievo.⁵ Las reflexiones de Maquiavelo en *El príncipe* giraban en torno al comportamiento del soberano para mantenerse en el poder político, estableciendo las medidas de riqueza, fuerza y benevolencia que debían de administrarse hacia sus súbditos para evitar su derrocamiento y salvaguardar su autoridad, así como para identificar las problemáticas del reino, impidiendo que se convirtieran en situaciones que desafiaban su predominio.

Las reflexiones de Maquiavelo fueron revolucionarias; alejadas de las voluntades divinas y por ende virtuosas de los hombres, el florentino se centró en las pasiones y en las necesidades de los individuos a los que calificó como perversos y rapaces en la lucha por hacer realidad sus deseos. Guiados por las satisfacciones momentáneas, los hombres muestran su parte bestial y su parte humana de acuerdo con sus intereses. La advertencia que Maquiavelo hace a los soberanos sobre el

3. El papado no sólo significaba la dirección espiritual de los hombres, sino principalmente representaba el control sobre las riquezas que sus posesiones y sus potestades generaban, como fueron los feudos eclesiásticos, los censos pagados al papa por los Estados pontificios, los tributos recaudados por las abadías y los conventos que derivado de las inmunidades papales eran recolectados por el clero, los tributos pagados por los reinos vasallos de Roma y una serie de favores espirituales e inmunidades papales que eran vendidos para recibir el permiso o el perdón de la iglesia, llamando a esta actividad simonía (Galland, 1998). El provecho económico obtenido por el papa y sus allegados hacían de este cargo un anhelo tentador para los obispos, por lo que los pontífices romanos preferían aliarse al poder regio antes que abandonar su posiciones eclesiástica, aceptando arreglos contrarios a los intereses del cristianismo como la disolución de la orden militar de la Temple que había reunido cuantiosas riquezas en las cruzadas y que Clemente V aceptó disolver en beneficio de Felipe IV, quien confiscó todas las posesiones de la orden en Francia (Mezzadri, 2001). La curia romana se convirtió no sólo en la dirigencia de la Iglesia católica intervenida por la monarquía francesa, sino principalmente en una serie de instituciones eclesiásticas conducidas por una élite clerical corrompida por la búsqueda de placeres terrenales y posesiones materiales, por lo que no pocas voces dentro de la iglesia empezaron a discernir de este comportamiento que los mantenía dependientes del poder terrenal y de las necesidades mundanas. Todavía estas disidencias se mantuvieron unidas al concilio de Nicea, por ello, no se manifestaron como cuestionamientos teológicos que contravinieran el obispado de Roma, empero, no tardarían mucho en surgir propuestas en contra de la autoridad de los papas romanos.
4. A la muerte de Gregorio XI, tanto la curia pontificia de Aviñón como los cardenales residentes de Roma, designaron a su propio papa, el romano fue Urbano VI y los franceses nombraron a Clemente VII, por lo que había dos papas que eran apoyados por diferentes reinos cada uno; a Urbano VI lo apoyaban el emperador germánico y los reinos de Inglaterra, Hungría y los reyes escandinavos, así como los príncipes italianos; a Clemente VII lo apoyó la corona francesa, así como los reinos de Cataluña-Aragón, Castilla, Portugal, Saboya y Escocia (Mezzadri, 2001). Para acrecentar el descontrol, los cardenales neutrales buscaron a través de un concilio unir a estos bandos en disputa, por lo que llevaron a cabo un conclave en Pisa en 1409, en donde desconocieron a los papas procedentes de estos bandos y nombraron a un nuevo papa llamado Alejandro V. De manera que existieron al mismo tiempo tres papas distintos que se autoproclamaban dirigentes de la cristiandad en el mundo (Bertram, 1987).
5. El contexto de las ciudades italianas en las que escribió Maquiavelo no estaba alejado de la decadencia de los señoríos feudales, del ocaso del poder eclesiástico y de la relevancia del poder absoluto de los monarcas y de las instituciones estatales que los arropaban, así como de una incipiente burguesía que florecía en torno a las pequeñas ciudades europeas que utilizaban el comercio como forma de enriquecerse. Las ciudades-Estado de Milán, Florencia, Venecia, Génova y Nápoles en la península itálica, que desde el siglo XII se había desembarazado de la autoridad imperial del Sacro Imperio Romano Germánico al apoyar la postura del papa en la Querrela de las Investiduras, eran del deseo de los grandes reinos europeos que se disputaban su predominio a través de alianzas militares y políticas que desmembraban la unidad de los principados italianos en connivencia con los obispos de Roma. Estas ciudades eran gobernadas por familias acaudaladas, dependientes o en mancomunidad con las coronas europeas, las cuales aprovechaban su posición para capitanear el comercio entre los reinos occidentales y las ciudades del adriático, siendo un vínculo comercial muy importante para toda Europa. Además de estas ventajas comerciales, estas ciudades italianas realizaron mejoras tecnológicas en la producción de la tierra esquivando la autoridad de los señores feudales y mejorando con ello las cosechas de los fértiles territorios italianos, lo que conllevó al aumento de la población y al desarrollo de las artes, convirtiéndose en comunidades ricas, educadas y dispuestas a la guerra en contra de sus vecinos italianos (Hoyt y Chodorow, 1976). Este fue el entorno en el que Maquiavelo escribió su tratado político, centrado en el arte de gobernar a los hombres y equilibrar los diferentes intereses internos y externos para conservarse en el principado.

comportamiento “natural” de los hombres, conlleva a que estos no vacilen en utilizar la fuerza ni los engaños para controlar a los súbditos (Maquiavelo, 1998, pp. 112-114). Si el príncipe pretende guiarse por el comportamiento que certifica a los hombres cristianos como la fe, la caridad, la paz, la lealtad y la religión, perderá su reino ante la avaricia de los hombres y su búsqueda por satisfacer sus deseos a cualquier precio. Los príncipes deberán evitar estas benevolencias y ser severos en su gobierno, pero también deberán cuidarse de aparentar tales comportamientos si desean mantener su dominación (Maquiavelo, 1998, pp. 114-115). El príncipe para conservar su poder deberá hacerse temer por sus súbditos antes que hacerse amar por los mismos. El amor es un sentimiento de gratitud que se rompe si los hombres se benefician de ello, en cambio el temor es un sentimiento que inspirará miedo al castigo provocado por su desafección, de manera que será la violencia necesaria la forma de hacerse obedecer por sus súbditos sin dejar de lado la dosis de clemencia que afirmará esta dominación para evitar convertirse en despotismo (Maquiavelo, 1998, pp. 112).

La interpretación que Maquiavelo hace del poder político transforma las implicaciones que había propuesto la escolástica cristiana sobre la actuación de los soberanos. Para la exégesis cristiana, el poder soberano debía administrar los reinos en comunión con el poder eclesiástico, guiando las leyes terrenales y los territorios de su reino para la transición de la vida mundana a la vida celestial. Lo que propone Maquiavelo es colocar en un segundo plano la existencia supraterrrenal para reconocer que en la existencia mundana, los placeres, las pasiones y las necesidades de la vida biológica determinan el comportamiento de los hombres y de los soberanos, por lo tanto, el príncipe no deberá de enfocarse en rehabilitar los comportamientos terrenales mediante el control espiritual como señalaba la escolástica, sino deberá de administrar los impulsos biológicos a través de la fuerza y la razón para que estos no amenacen su predominio.

Porque de los hombres cabe en general decir que son ingratos, volubles, falsos, cobardes y codiciosos; y que mientras los tratas bien son todos tuyos, te ofrecen su sangre, sus bienes, su vida y sus hijos, como antes dije, más siempre y cuando no los necesites; pero cuando es así, se dan media

vuelta [...] Y se ha de tener presente lo siguiente: que un príncipe, máxime si se trata de un príncipe nuevo, no puede observar todas aquellas cualidades por las que se reputa a los hombres buenos, pues con frecuencia se requiere, para mantener el Estado, obrar contra la lealtad, contra la compasión, contra la humanidad, contra la religión. Por ello necesita tener un ánimo dispuesto a girar a tenor del viento y de las mutaciones de la fortuna, y, como dije antes, a no alejarse del bien, si puede, pero a saber entrar en el mal, de necesitarlo. Debe, por tanto, un príncipe preocuparse porque nunca salga de su boca nada que no destile las antedichas cinco cualidades, y parezca, cuando se le ve o se le oye, toda clemencia, toda lealtad, toda integridad, toda religión. Siendo esta última la que más de todas debe aparentar tener, pues los hombres, en general, juzgan más con los ojos que con las manos, pues ver es de todos, mientras que tocar es de pocos. (Maquiavelo, 1998, pp. 112, 114-115).

Maquiavelo mantuvo la perspectiva cristiana del hombre perverso y avaricioso que sólo mira por su satisfacción biológica e individual, pero se transforman los medios para tratarlos. Del control sobre la corporalidad, la conciencia y la comunidad a través de un mensaje divino que es menester de los clérigos transmitir y con ello transformar las actuaciones pecaminosas de los hombres encaminándolos hacia su salvación, se transfigurará hacia la fuerza y la violencia por parte del soberano para refrenar estos impulsos egoístas y avariciosos con la finalidad, no de conducir su existencia biológica hacia una vida superior o supraterrrenal, sino de constreñir tales arrastres para impedir que estos impulsos resistan al poder de los príncipes o le disputen su autoridad. Lo que propone Maquiavelo es olvidarse de las potestades divinas que miraban el reino de los cielos, mostrando descarnadamente las condiciones del mundo terrenal y las posibilidades que tenían los príncipes para gobernar sobre las poblaciones, determinando en cierta medida su comportamiento y su razón (Marasco, 2012). Con ello, Maquiavelo no clarifica las potestades del soberano para gestionar la vida biológica de los individuos a través de las instituciones, leyes o dispositivos del Estado, pero sí muestra que tal administración de las poblaciones podrá desarrollarse a través de la violencia ejecutada por el soberano sin depender de la voluntad divina o de los mandamientos religiosos.



El soslayar las posibilidades del clero católico de intervenir en el poder político que enuncia, o más bien, obvia Maquiavelo, es la consecuencia de la descomposición de las instituciones eclesiásticas a pesar de la resolución del cisma de occidente. La avaricia, la corrupción y la ignorancia de los integrantes del obispado de Roma crecían a la par que lo hacían los poderes de las monarquías absolutistas. La venta de puestos dentro de la iglesia que les aseguraban a los hombres empleo fijo bien pagado y el comercio de indulgencias que libraban a los individuos del pecado se convirtieron en un círculo vicioso que aumentó el tamaño de la curia papal y también los recursos que necesitaban para su manutención, obligando a los obispos a recurrir a diferentes formas de financiamiento para asegurar su viabilidad. Esto evidentemente distrajo a los Papas de sus ordenanzas religiosas, centrándose menos en alcanzar una vida virtuosa en el reino de los cielos y más en los alcances de la vida terrenal a través de la satisfacción de sus necesidades y placeres.

Tal situación fue advertida por Erasmo de Rotterdam (1466-1536), quien fue sacerdote y teólogo del cristianismo. Erasmo dedicó a este escenario los comentarios de su publicación en latín de los Evangelios:

Como en tiempos de San Pablo, había pocos sacerdotes, el apóstol no prohibió que se casaran ni obispos ni clérigos ni diáconos. Pero ahora se prohíbe el casamiento de los ordenados y se les permiten homicidios parricidios, incestos, piraterías y sacrilegios. En innumerables rebaños de clérigos, pocos son castos [...]. (Mateu, 2007, p. 124).

Evidentemente, la crítica de Erasmo no pasó inadvertida para el clero romano, intentando excomulgarlo y evitando que sus textos se leyeran en las universidades, pero las denuncias del pensador neerlandés se olvidaron derivado de un desafío mayor, ya que no sólo criticaba las acciones de los obispos, papas o cardenales, sino que intentaba romper con el predominio del obispado de Roma en occidente.

3. La reforma protestante

Fue Martín Lutero (1483-1546) quien encabezó un movimiento que cismaría a toda la cristiandad por sus denuncias a los privilegios de la nobleza

papal. Lutero, de familia humilde, dedicó los primeros años de su vida a un comportamiento monástico hasta que, en el año 1507, fue ordenado sacerdote, y en el año 1508 comenzó a enseñar teología en la Universidad de Wittenberg, lugar desde donde cuestionaría el poder de las instituciones del catolicismo y sería su refugio de las inventivas de sus opositores. Sus principales críticas al catolicismo se publicaron en sus 95 Tesis (2017) que giraban en torno a la decadencia moral de los clérigos que habían transformado a Roma en una ciudad enviciada, convirtiendo a la iglesia en un negocio más a las órdenes del papa. Estas primeras diatribas pronto se le añadirían cuestionamientos a la organización de los cultos cristianos, a los misterios ofrecidos por la iglesia y a la intermediación de la jerarquía religiosa entre los hombres y el evangelio.

Las disputas teológicas fueron rípidas, viéndose obligado Lutero a esclarecer sus proposiciones en tres textos que se publicarían en el año de 1520: *De la Libertad cristiana* (2016), *La cautividad babilónica de la Iglesia* (2018) y *Manifiesto a la nobleza cristiana de la nación alemana* (2017). Este último texto es particularmente interesante, no sólo porque llama anticristo al papa, sino porque sistematiza una serie de demandas doctrinales y sobre la organización de la Iglesia cristiana, tales como la revocación de los ingresos del papa, la supresión del enorme número de días santos, la disminución del número de cardenales, el reconocimiento del gobierno secular, la anulación del celibato del clero, la abolición de los interdictos, la derogación del peregrinaje, la eliminación de los conventos del clero regular, una reforma en las universidades para limitar la influencia del papado y una transformación radical de la moral cristiana. Este texto también contiene un llamado a toda la nación alemana para que se una en contra de los excesos romanos. Si el papa, dice Lutero, les había entregado a los alemanes el título del Imperio romano, pero se había quedado con todo el poder, las riquezas, el cuerpo y el alma de sus pobladores, es ahora el momento en el que a través de este mismo título imperial los alemanes le arrebatan todas las potestades dadas al papa, regresándolas al emperador

Si hacen alarde de habernos entregado un Imperio, bien, ¡que así sea! Administrémoslo, y que el Papa entregue a Roma y cuanto tiene del Imperio, que

deje libre nuestro país de sus intolerables tributos y extorsiones; que nos devuelva la libertad, el poder, la fortuna, la honra, el cuerpo y el alma, y que deje existir el Imperio como a este corresponde, cumpliendo con sus palabras y afirmaciones. (Lutero, 2017, p. 40).

Tal enunciación de Lutero es fundamental para entender el traspaso de la gestión de la vida biológica del poder eclesiástico al poder secular. En este apartado no sólo se manifiestan las posibilidades de los soberanos de gestionar las pasiones de los individuos a través de la violencia como lo proponía Maquiavelo, sino esclarece Lutero que la existencia biológica de los hombres únicamente les es propicia a los reyes, emperadores o príncipes, es decir, al poder soberano. En insinuaciones de Lutero, el rey es el único facultado para intervenir en el cuerpo, en el alma y en la libertad de los hombres para conducirlos por los senderos del cristianismo.

La inclinación de Lutero hacia la gestión del bíos por parte del poder secular está en concordancia con el cuestionamiento que se encuentra en *La cautividad babilónica de la Iglesia* (2018), en donde el autor cuestiona al misterio católico defendido desde el cristianismo primitivo de la transustanciación del cuerpo y la sangre de Cristo en la eucaristía, el cual sacraliza la vida biológica de los hombres, disponiéndolo para su administración como un elemento sacro y propicio para su control por parte de los prelados religiosos. Lutero rechaza tanto la sacralidad de esta vida a través de la eucaristía como la gestión del bíos por parte de las instituciones clericales, permitiendo que el poder secular intervenga para beneficio de los hombres. Lutero afirma que la autoridad de los monarcas seculares es dada por Dios, los cuales se distinguen por castigar a los hombres malos y proteger a los hombres buenos, por ello es menester que estos monarcas guíen la corporalidad y el alma de los individuos, obteniendo estas potestades para la salvaguardia de todo el cristianismo, aun y por encima de la jerarquía eclesiástica. El poder secular tiene que intervenir libremente y sin estorbos en los miembros del cuerpo entero del cristianismo, procediendo a castigarlos cuando así lo merezcan. A través de las leyes humanas y cristianas el príncipe podrá discernir el comportamiento de los individuos y será él quien defienda la naturaleza orgánica de los hombres (p.3-6).

La muralla, como califica el reformador cristiano a la jerarquía católica, tiene que ser derribada por el cuerpo de Cristo en el que se agrupan todos los individuos, pero en el cual sobresale una cabeza que es entregada por Dios a los hombres, siendo el poder secular la cabeza que tiene que guiar esta lucha en favor del cristianismo para destruir los privilegios con los que se ha mantenido la curia papal. El soberano será el encargado de reconstruir al cristianismo. Así como sucedió en el pasado en donde el emperador romano fue el único facultado para convocar a un concilio, ahora los reyes, príncipes y emperadores deberán convocar a reuniones de toda la cristiandad para alejarse de los vicios y privilegios de la nobleza papal (Lutero, 2018, p. 8-9). El soberano deberá prevalecer por encima del poder eclesiástico, condenar a los integrantes “pervertidos” del clero que se han beneficiado de sus funciones y defender a los inocentes de las injusticias ocasionadas. El poder político deberá de encargarse en todo lo concerniente a los bienes, la razón y la corporalidad de los cristianos, es decir a la vida biológica, evitando que tales elementos sean adheridos al poder eclesiástico los cuales únicamente deberán tratar los temas de la fe y de las buenas costumbres, es decir, de la vida eterna, para lograr entrar al reino de Dios y alcanzar una existencia superior (Lutero, 2018, p. 17).

Por esto, cuando la necesidad lo exija y el Papa resulte escandaloso para la cristiandad, ha de colaborar quien mejor pueda, como miembro fiel de todo el cuerpo, para que se realice un verdadero concilio libre. Nadie puede hacer eso tan bien como la espada secular, sobre todo porque ahora son también cristianos, sacerdotes, eclesiásticos y competentes en todas las cosas. (Lutero, 2018, p.8)

La transformación que propone Lutero parte de entregarle al poder soberano la gestión sobre la existencia biológica de los hombres, así como la administración sobre los bienes terrenales y la corporalidad de los individuos, participando en la justicia, la salud y la educación de los hombres, incluido la regulación del matrimonio (Lutero, 2018, p. 42). El luteranismo dará las herramientas a los Estados, no sólo para regular las pasiones de los hombres a través de la violencia como lo exponía Maquiavelo, sino para hacer de este campo de las pasiones, las necesidades, los intereses y las satisfacciones mundanas un terreno exclusivo



del poder soberano en donde fundamentarán su autoridad.

4. El umbral de la biopolítica

Los soberanos electores del Imperio Germánico se aprestarían a defender la reforma luterana, que más que desafiar el poder del papado romano con otra institución religiosa análoga, lo que hacía era desafiar la autoridad política del clero católico. Los soberanos observaban en esta revolución una nueva configuración en las relaciones de dominación que permitían que sus facultades se acrecentaran a costa del poder eclesiástico, ya sea porque reconocían la importancia de la gestión de la vida para su autoridad política, o ya sea porque de manera más evidente se beneficiaban del arrebato a las propiedades episcopales en sus territorios. El emperador Carlos V intentó mediar esta confrontación al interior de la iglesia, rehaciendo el papel del emperador Constantino en el desafío de la herejía arriana mil años atrás, pero la diferencia estribaba en que esta confrontación se alejaba de las concepciones teológicas trinitarias y se acercaba a la materialidad de las relaciones de dominación dentro del Imperio. Los príncipes germánicos veían en la reforma más una transformación del poder político que una revolución de las concepciones místicas.

Carlos V exigió la unidad religiosa de sus subordinados, pero los príncipes alemanes reclamaban el proceder libremente en sus dominios. El rey, intentando reconstruir el cristianismo alrededor de su persona, convocó a varias dietas imperiales. En estas se afirmaron diversos postulados religiosos, pero sobre todo políticos. El acuerdo que resultó crucial para el cristianismo en los principados germánicos provino de la segunda dieta de Augsburgo en el año 1548, en donde el emperador impuso un *interim* entre católicos y protestantes, es decir, un decreto imperial llamado “*Declaración de su Romana e Imperial Majestad sobre la observancia de la religión dentro del Sacro Imperio hasta la decisión del Concilio General*”, en el cual el emperador buscó gobernar temporalmente al cristianismo en sus dominios a la espera del concilio religioso.

Carlos V elaboró una serie de modificaciones en los cánones del catolicismo, así como en las reformas implementadas por el luteranismo, restaurando para todo el Imperio el número de

sacramentos que los luteranos habían reducido a dos, rehabilitando las doctrinas y las prácticas tradicionales del catolicismo, aprobando la transubstanciación del cuerpo y la sangre de cristo en la eucaristía, permitiendo el matrimonio de los clérigos religiosos y eximiendo la interpretación religiosa en relación a la salvación por medio de la fe y no de las obras como lo señalaban los luteranos. Estos cambios fueron parte de un proceso en el cual el poder soberano se apoderó de los elementos que el poder eclesiástico había conservado durante todo el medievo, es decir, de la gestión de la vida biológica de los individuos. A través del control sobre la teología cristiana, las leyes religiosas, los sacramentos místicos y la designación de los preladados, el emperador exteriorizó su control sobre la corporalidad, la razón y la comunidad de los individuos para gestionar su comportamiento. La nueva potestad del emperador preocupó a los católicos y al papa de Roma, los cuales observaban cómo el emperador germánico tomaba una influencia en los hombres que superaba a la de los antiguos emperadores romanos (MacDonald, 1992). Ahora, el poder soberano podía determinar la conducta y el pensamiento de los individuos a través de una religión que estaba esencialmente afirmada en gobernar el bíos de los individuos.

Las resoluciones del *interim* de Carlos V no complacieron ni a los católicos que observaban las implicaciones del poder político en el poder espiritual, ni a los protestantes, particularmente a los integrantes de la Liga Esmalcada que reunían a los príncipes protestantes del Imperio, pues notaban cómo la autoridad sobre los hombres recaía en el emperador y no en los príncipes que dirigían esta cruzada. La disputa ya no se centró tanto en los elementos teológicos que distanciaban a los católicos y a los protestantes, estos se habían resuelto desde la primera dieta de Augsburgo, se concentró en quien controlaría los elementos que afirmarían y gestionarían el bíos de los individuos; el clero, el emperador o los príncipes electores del Imperio. Las distintas facciones se enfrentaron en refriegas menores que intentaron sosegarse con el decreto imperial conocido como *interim* de Leipzig, en el cual se permitió que los protestantes conservaran el núcleo de sus creencias religiosas, particularmente en relación con la salvación por medio de la fe, en cambio, se respetarían las propiedades de la Iglesia católica que todavía no habían sido ocupadas por los luteranos. Esta

propuesta fue rechazada por los *gnesioluteranos* debido al temor “a que vengan los romanos” de nueva cuenta a ocupar los espacios controlados por la nueva fe. Para estos reformistas lo que estaba en juego era la ocupación de las potestades que hasta entonces habían pertenecido a la jerarquía católica y que ahora ellos ocupaban apuntalados por su cercanía al poder secular de los príncipes electores del Imperio (Svensson, 2019).

La pacificación del imperio se logró con la tercera dieta de Augsburgo, en la cual se firmó la paz religiosa que concedió a los príncipes germánicos la capacidad de elegir la confesión que ellos quisieran para sus reinos, practicándola en sus Estados con total libertad, arrastrando a sus súbditos en el credo religioso del soberano u obligando a estos a emigrar de sus territorios si es que se negaban a practicar su fe (*cuius regio, eius religió*). Esto evidencia la autoridad que ocupó el poder soberano para comandar sobre sus pobladores, decidiendo sobre su doctrina religiosa, sobre el comportamiento derivado de esta doctrina y sobre la posibilidad de integrarse o no a la comunidad creyente del soberano, estableciéndose de manera clara el vínculo entre el poder político y la gestión de la vida, dando el primer paso hacia la administración biopolítica de los hombres, es decir, hacia al control y gestión estable y permanente sobre la corporalidad, la razón y la comunidad de los hombres desde las instituciones del poder político.

Las diferencias religiosas que se zanjaron temporalmente en el Imperio germánico coexistieron en el reino francés, en donde la vertiente protestante calvinista más radical que la luterana había influido en los franceses del norte del reino y en la antigua nobleza feudal luchando por consagrar un nuevo cristianismo. El absolutismo de la corona francesa más consolidado que el del Imperio germánico evitó que los gobernantes de las diferentes provincias tuvieran el mismo poder que el de los príncipes electores del Imperio, por ello las regiones enteras que se mudaron al protestantismo en Alemania no se observaron en el reino francés. De igual forma, la radicalidad del calvinismo ginebrino en cuestiones sacramentales, en el juicio sobre los pecados y en las interpretaciones teológicas, inhibieron a pasarse del lado protestante. Buena parte de los convertidos al protestantismo en Francia pasaban más bien por su acercamiento a la antigua nobleza feudal que había perdido sus derechos por el establecimiento

del absolutismo, que a las hordas de campesinos germánicos que apoyaban a los reformistas en el Imperio.

Las batallas que se libraron durante el siglo XVI ilustran los constantes encuentros y desencuentros entre los confesionales religiosos, los cuales intentaron ser mediados por la corona francesa para pacificar y unificar el reino. Sin embargo, también el trono estaba en disputa entre las familias nobiliarias que defendían una u otra religión, por lo que no se lograría la pacificación del reino hasta la promulgación del Edicto de Nantes en el año 1598 por el rey borbón y calvinista Enrique III.

El edicto de Nantes, así como la tercera dieta de Augsburgo, son una muestra de cómo los Estados europeos evolucionarían en sus funciones entorno a la gestión de la vida biológica de los individuos desde el poder político. La paz de Augsburgo decretada por el emperador obligó a que los individuos declararan públicamente su religión ante una instancia estatal, para, de esta manera, el Estado determinar si estaban en concordancia con las del soberano alemán, así como los luteranos tenían que entregar al Imperio los bienes y las tierras secularizadas a la iglesia antes del año 1552. El Edicto de Nantes, por otro lado, obligó a los individuos a olvidar las batallas religiosas entre los años 1585 y 1598, dándoles seguridad personal a los calvinistas, así como determinando dónde es posible practicar qué religión y cuál instrucción religiosa se tenía que enseñar a los jóvenes. El Estado utilizó a la religión como un instrumento a través del cual podía administrar el pensamiento, el comportamiento, las pasiones y las riquezas de sus súbditos, cambiando el espectro de la gestión del bíos del ámbito privado clerical al ámbito público y, por lo tanto, político.

Esta situación se modelaría más claramente en el reino inglés en donde la cuestión real en la anulación del matrimonio entre Enrique VIII de Inglaterra y Catalina de Aragón en el año 1526 por la ausencia de un heredero varón supuso un desafío para el papa romano. El papa Clemente VII se encontraba subordinado a las órdenes del emperador germánico Carlos V, quien era sobrino de Catalina de Aragón, complicando el deseo del rey inglés de separarse de su consorte española. Derivado de ello, el rey modificó su relación con el papa, mudando la posición de los prelados religiosos y secretarios del reino, imponiendo a los favorables a la causa del rey como Thomas



Cromwell quien siendo primer ministro suprimió el Óbolo de San Pedro, trasladó las legislaciones eclesiásticas a las potestades del soberano y aprobó el divorcio en Inglaterra sin la necesidad de la intervención papal, o Thomas Cranmer, quien siendo arzobispo de Canterbury aprobó el divorcio entre Enrique y Catalina, avaló la sustitución gradual de los clérigos obedientes a Roma y ofició el casamiento del rey con Ana Bolena, ungiéndola como legítima reina de Inglaterra.

El papa respondió excomulgando al rey inglés, pero la separación entre la corona inglesa y la curia romana ya estaba encauzada. Tan pronto como pudo, el parlamento dirigido por Cromwell aprobó leyes en las cuales Inglaterra se desembarazaba de la tutela papal. Entre estos cambios estuvieron el estatuto de restricción de apelaciones que canceló la posibilidad de las reclamaciones eclesiásticas al papa, también se aprobó la Ley de las designaciones eclesiásticas en la cual todos los clérigos tenían que ser elegidos por el soberano, de igual forma se decretó la Ley de traiciones, la cual castigaba con la muerte el desconocimiento de la autoridad suprema del rey en la tierra, y por último, la Ley de supremacía en la cual se declaró que el rey era la única cabeza suprema de la iglesia en Inglaterra. El control sobre el comportamiento y el pensamiento religioso llevó a la corona a instituir el cargo de regente espiritual a cargo de Cromwell, quien supervisó las acciones de los conventos y monasterios religiosos, haciéndose de sus riquezas y bienes en favor de la corona inglesa.

Después de múltiples enfrentamientos entre los reformistas y los católicos en 1559, Isabel I aprobó el Acta de Uniformidad, que al igual que el Edicto de Nantes o la Paz de Augsburgo, determinó las características del servicio religioso dentro de su soberanía, decretándose los elementos teológicos y sacramentales del cristianismo, modificando el libro de las plegarias, prohibiendo expresar su repudio a la curia romana, invalidando la transubstanciación del cuerpo de cristo en la eucaristía y estableciendo las sanciones a quienes desobedecieran las órdenes del soberano en materia religiosa, practicando públicamente otra religión a la reglamentada por la reina. Isabel I normó la prohibición del casamiento de los clérigos, el respeto por algunos sacramentos religiosos del catolicismo como la confesión y la instauración de una jerarquía eclesiástica similar a la católica. En total fueron treinta y nueve

artículos religiosos regulados por el poder político en el que principalmente se refrendaban los cánones teológicos del protestantismo, dejando en la ambivalencia otros tantos que se afirmaban en el catolicismo romano. Estas transformaciones teológicas y políticas muestran cómo el soberano emprendió los pasos hacia una regulación sobre la vida de los súbditos a través del control sobre la doctrina religiosa, y con ello sobre el comportamiento y la conciencia de los individuos, comenzando por la administración de la educación, la reproducción, las pasiones y los deseos desde el ámbito público.

De la guerra religiosa entre católicos y protestantes y de la guerra civil inglesa entre realistas y parlamentarios provienen las fuentes que moldearon el pensamiento de Thomas Hobbes tendiente a la generación de una sociedad civil que pacte con el soberano absoluto las garantías para el mantenimiento de la paz y el aseguramiento de la vida biológica de los hombres, siendo el primer pensador que otorgó al poder político la potestad de regular y preservar la existencia orgánica de los individuos como el origen y el fundamento del Estado moderno. Hobbes establecerá sin embalajes las potestades del soberano dedicado a la gestión y preservación de la existencia biológica de los hombres como el fundamento que integra, legitima y mantiene el poder político. La defensa de la vida biológica y de los elementos que la integran hacen del pensamiento de Thomas Hobbes la llave para entender el surgimiento de la biopolítica en la modernidad.

Conclusión

Durante la Edad Media, el temor a perder la vida biológica se atenuaba por la conducción de esta desde el poder eclesiástico, albergando en los hombres la esperanza de entrar en el reino de los cielos, acogiendo la confianza de lograr la vida eterna junto con la divinidad cristiana, atemperando el deseo de satisfacer los placeres y permitiendo que el bíos fuera resguardado y regulado por los prelados religiosos. Posteriormente, cuando estas certezas se pierden en la nubosidad de las guerras de religión es que el miedo al castigo celestial se transforma en el espíritu de los hombres, moviéndose a buscar honores, riquezas y placeres sensuales que reafirmaban su vida biológica por encima de cualquier objetivo superior, pero ahora conservando el temor a perder su vida biológica que es finita y

que es la única garantía de su existencia y de sus placeres y pasiones.

Es en estas entelequias que se fundará el Leviatán. La vida biológica se convertirá en el valor superior de los hombres y del Estado, y la muerte, o más bien el miedo a la muerte, en todo aquello que se deberá erradicar de la esfera pública y privada. El miedo sacrificará la libertad del estado de naturaleza y la igualdad originaria de los hombres como menciona Hobbes para instituir un poder superior que gobierne con la sola encomienda de preservar y conducir la vida biológica de los individuos. Por lo tanto, el miedo fundará la política en la modernidad, ya que a través de este sentimiento es que los hombres decidirán reunirse e instaurar un poder común, así como leyes y autoridades monopolizadoras de la violencia, siendo el miedo quien evitará la destrucción prematura de la vida biológica, así como su conducción por las instituciones estatales, quedando la libertad acosada constantemente por el poder político.

De esta forma, el Estado absolutista y la reforma protestante serán el umbral de la biopolítica, ya que estos colocarán los cimientos de los dispositivos que sostendrán este paradigma de dominación: desde la instauración de una fuerza coercitiva dependiente del soberano, la creación de una burocracia que dispondrá de una serie de medidas para el control de las poblaciones, la regulación sobre las actividades económicas, la crítica a los mecanismos de control sobre la vida biológica por las instituciones clericales, el desfallecimiento de los alcances de la vida eterna, hasta la restructuración del miedo ante la languidez de la vida supraterrrenal promovida por el cristianismo, todos son elementos que conformaran al Estado moderno de una u otra manera. Por lo tanto, la salud, la educación, el trabajo, la sexualidad, la reproducción biológica, la riqueza, las necesidades, las pasiones, las ambiciones, etc., serán espacios para la gestión del poder estatal y serán conducidos por los senderos que más convengan a las relaciones de dominación condensadas en torno al Estado moderno.

Referencias

- Anderson, B. (1993). *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bayona, B., & Souza, J. (2016). *Iglesia y Estado. Teorías políticas y relaciones de poder en tiempo de Bonifacio VIII (1294-1303) y Juan XXII (1316-1334)*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Bayona, B., & Souza, J. (2013). *Doctrinas y relaciones de poder en el Cisma de Occidente y en la época conciliar (1378-1449)*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Bertram, J. (1987). *Alejandro V*. Nueva York: Enciclopedia Católica.
- Espitia, F. (2016). *Historia del derecho romano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fueyo, J. (1956). La morfología del poder político y la burocracia. *Revista de administración pública*, (20), 11-45.
- Foucault, M. (2014) *Sociedad, territorio, población*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Galland, B. (1998). *Les papes d'Avignon et la maison de Savoie: 1309-1409*. Roma: École française de Rome.
- Hoyt, R., & Chodorow, S. (1976). *Europe in the Middle Ages*. Nueva York: Harcourt, Brace, Jovanovich, Inc.
- Justiniano. (1889). *I Instituta-Digesto*. Cuerpo del derecho civil romano. Traducido al castellano del latino por Ildefonso García del Corral.. Barcelona: Consejo de Ciento.
- Le Goff, J. (1982). *La civilización del occidente medieval*. Barcelona: Paidós.
- Lutero, M. (2016). *La libertad cristiana*. California: Independently published.
- Lutero, M. (2017). *Manifiesto a la nobleza cristiana de la nación alemana*. Ciudad de México: Editores Mexicanos Unidos.
- Lutero, M. (2018). *La cautividad babilónica de la Iglesia*. Ciudad de México: Editores Mexicanos Unidos.
- MacDonald, S., & Charles, V. (1992). *Ruler, Dynast and Defender of the Faith*. Londres: Hodder & Stoughton.
- Maquiavelo, N. (1998). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.
- Marasco, R. (2012). Machiavelli contra governmentality. *Contemporary Political Theory*, 11(4), 339-361. <https://doi.org/10.1057/cpt.2011.35>
- Mateu, J. (2007). *Monoteísmo: Causas y efectos. Una respuesta al fundamentalismo religioso*. Madrid: Libros en Red.
- Mezzadri, L. (2001). *Storia della Chiesa tra medioevo ed epoca moderna*. Roma: Edizioni.
- Mir, L. B. & Dalcero, I. (2007). *¿Una diarquía medieval? El combate ideológico entre las dos espadas (500-800)*. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. San Miguel de Tucumán: Universidad de Tucumán.
- Mitre Fernández, E. (1986) *El cisma de oriente y la configuración del dogma trinitario*. Alcalá: Universidad de Alcalá.



- Petrucci, E. (1977). *Ecclesiologia e politica di Leone IX*. Roma: Editrice Elia.
- Pounds, N. (1981). *Historia económica de la Europa medieval*. Madrid: Editorial crítica.
- Rodríguez, G. & Rigueirio, J. (2015). *Manual de Historia Medieval Siglos III a XV*. Mar del Plata: Giem Mar del Plata.
- Romero, J. L. (1998) *La Edad Media*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- San Agustín (2017). *Ciudad de Dios*. México: Editorial Porrúa.
- Sánchez, X. (1999). Iglesia, Imperio y poder en el primer tercio del siglo XIV. El enfrentamiento entre el papado, Luis IV de Baviera y los Visconti de Milán desde la iglesia de Santiago de Compostela. *Anuario de Estudios Medievales*, 49, 753-798.
- Schipani, S. (2016). *El sistema jurídico romanístico y los códigos modernos*. Lima: Fondo Editorial.
- Svensson, M. (2019). Indiferencia, exilio y resistencia. El interim de Ausburgo como primera crisis global del protestantismo. Santiago: Universidad de los Andes.
- Tomas de Aquino. (2003). *Del ente y de la Esencia Del reino*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Historia de la violencia en Colombia: 1946-2020. Una mirada territorial

Álvaro Cremades Guisado 

Universidad de Nebrija, España

acremades@nebrija.es

Libro: Historia de la violencia en Colombia: 1946-2020. Una mirada territorial. Madrid: Editorial Sílex.

Resumen

La presente reseña se refiere al libro Historia de la violencia en Colombia: 1946-2020. Una mirada territorial, publicado por el profesor Jerónimo Ríos Sierra en Editorial Sílex. El autor nos ofrece con su obra un relato ponderado y realista de la historia reciente de Colombia, lo que representa, junto al grado de exhaustividad y detalle, algunos de sus principales méritos.

Palabras clave: conflicto, violencia, paz, Colombia.

Abstract

This review refers to the book Historia de la violencia en Colombia: 1946-2020. Una mirada territorial, published by Professor Jerónimo Ríos Sierra in Editorial Sílex. The author offers us with his work a weighted and realistic description of the recent history of Colombia, which represents, together with a degree of completeness and detail, some of his main merits.

Keywords: conflict, violence, peace, Colombia.

La bibliografía publicada acerca del conflicto armado colombiano es abundante y variada. Sobre las bases de las ya consideradas obras de referencia publicadas en diferentes coyunturas del conflicto, tales como Orden y Violencia y otros trabajos de Daniel Pecaú, los diálogos entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo y la consiguiente firma del Acuerdo de Paz darían lugar a un renovado interés por escudriñar las particularidades del conflicto desde diferentes perspectivas. Cabe destacar, entre estas últimas, las obras recientemente publicadas por Editorial Planeta Colombia, entre las que se encuentran De la guerra a la paz (2018) de Eduardo Pizarro, De Marquetalia a las Delicias (2019) de Armando Borrero. Incluso el mismo profesor Ríos cuenta en su extenso repertorio de publicaciones con un trabajo anteriormente publicado, en aparente concordancia con la obra a la que nos referimos, bajo el título Breve historia del conflicto armado en Colombia (2017), editado por Catarata. En consecuencia, resulta pertinente preguntarse en qué aspectos particulares radican las aportaciones originales del profesor Ríos al conocimiento del conflicto armado en Colombia con esta nueva publicación.

A lo largo de las casi 500 páginas que componen Historia de la violencia en Colombia, el profesor Ríos aborda con gran detalle los hitos fundamentales del conflicto armado, tomando como punto de partida el estallido del periodo de La Violencia (1946-1953) y sus antecedentes más relevantes. Tras ofrecer al lector un amplio análisis de las primeras décadas del conflicto, los imposibles diálogos del Caguán y la respuesta articulada por el Estado colombiano a través de la Política de Seguridad Democrática ante la creciente centralidad de la insurgencia, el autor dedica sendos capítulos a describir de manera exhaustiva, y haciendo especial énfasis en el periodo 1998-2020, las particularidades de las dinámicas territoriales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como el fenómeno del



paramilitarismo en sus múltiples realidades organizativas. Por último, el profesor Ríos desentraña los pormenores de la negociación de las FARC-EP y el Estado colombiano, el diseño y la posterior implementación del acuerdo de paz, y las nuevas dificultades emergidas en el contexto del posacuerdo. La obra cuenta además con un prólogo de Eduardo Pizarro, y está epilogada por Heriberto Cairo Carou, intervenciones ambas que resultan plenamente oportunas y coherentes con la línea argumental del conjunto del texto.

Historia de la violencia en Colombia destaca, en primer lugar, por la exhaustividad como uno de sus principales atributos, cosa que, cuando nos referimos al conflicto armado colombiano y a sus complejidades, es un logro de obligada mención. Para tal propósito, el profesor Ríos realiza una crónica del conflicto armado en Colombia no solo con un solvente uso de la bibliografía (que reúne más de 400 referencias), sino que desarrolla también una destacable triangulación intermétodos: recoge un número considerable de testimonios entre miembros de la Fuerza Pública, exdirigentes guerrilleros o líderes políticos y comunitarios que permiten profundizar en las percepciones y creencias de destacados protagonistas del conflicto, al tiempo que arroja información cuantitativa que permite al lector comprender la dimensión de determinados fenómenos, como la incidencia de determinadas modalidades delictivas o la actividad de los grupos guerrilleros. Por tanto, estamos ante un trabajo que se ajusta a las necesidades tanto de lectores neófitos como de ya iniciados, al ofrecer una panorámica del conflicto armado colombiano lo suficientemente amplia, contando al mismo tiempo con un alto grado de detalle.

El trabajo del profesor Ríos destaca por su realismo, lo que es especialmente notorio cuando analiza las dinámicas que vienen caracterizando al periodo del posacuerdo. Y es que, la evidencia nos recuerda que estos acuerdos son, con una frecuencia que nos resulta incómoda, procesos inacabados y de un desarrollo desigual, que no suelen someterse a los relatos totales, ya sean vaticinadores de la catástrofe o apologetas del triunfalismo. En ese sentido, Ríos describe en las últimas páginas de su trabajo lo que el profesor Francisco A. Muñoz denominaba una “paz imperfecta” (Muñoz, 2000). A diferencia de la noción maximalista de la paz positiva planteada

por Johan Galtung (que implica una situación de plena justicia social y total ausencia de violencia estructural), la paz imperfecta se refiere a una construcción procesual que implica la convivencia amplia de realidades de paz y de conflicto en la que son abundantes las situaciones intermedias entre ambas. Es precisamente el ámbito local donde son más habituales estos contextos de paz imperfecta, por lo que la marcada mirada territorial que propone el profesor Ríos en su obra resulta imprescindible para entender no solo el propio desarrollo del conflicto armado, sino también las particularidades de la coyuntura emergida tras el posacuerdo.

Resulta imposible llevar a cabo con éxito cualquier esfuerzo explicativo sobre el conflicto armado colombiano sin plantear los interrogantes oportunos acerca de sus causas más estructurales y profundas. Tal y como el profesor Ríos afirma en las primeras páginas de su trabajo, la violencia ha sido un fenómeno ampliamente presente en la historia contemporánea de Colombia que, lejos de ser una práctica circunscrita al devenir del conflicto armado en un sentido estricto, ha encontrado muy diferentes manifestaciones. En ese sentido, el caso colombiano, como tantos otros, nos remite a las discusiones acerca de la problemática relación existente entre poder y violencia. Tradicionalmente, las Ciencias Sociales han venido considerando estos dos conceptos como prácticamente consustanciales, concepción que encuentra su epítome en la noción weberiana del monopolio estatal de la “violencia física legítima” (Weber, 1979), por la que se entiende el poder como la dominación por medio de la violencia. Sería Hannah Arendt quien realizaría una disociación más tajante entre ambos conceptos, planteándolos como elementos de diferente naturaleza: el poder es un fin en sí mismo (la capacidad humana de actuar concertadamente) y su preocupación es, por tanto, la legitimidad; mientras que la violencia es un mero instrumento de aumento de la potencia humana que, aunque puede ser utilizado para destruir el poder, es incapaz de generarlo por sí misma (Arendt, 2006).

Partiendo de esta distinción, la historia de la violencia en Colombia que describe Ríos es la historia de una miríada de desconciertos: la de un Estado con graves limitaciones a la hora de ejercer la soberanía en una cantidad

considerable de su territorio, y de ser percibido como una institución legítima; la de una sociedad colombiana resquebrajada por antagonismos nunca resueltos, como los altos índices de desigualdad, pobreza, concentración de la tierra, o la brecha entre el ámbito rural y el urbano; o la de una constelación de grupos armados, en no pocas ocasiones enfrentados entre sí, carentes de la capacidad de articular las mayorías suficientes para imponer su proyecto de país. Ante la ausencia de un actor lo suficientemente poderoso en términos arendtianos, la violencia se convirtió en el medio predilecto de interacción entre las partes hasta la instauración de lo que el profesor Ríos denomina un “estancamiento mutuamente doloroso”, situación que condujo a una negociación para la que las partes tenían claros incentivos. Desde esta perspectiva, con sus virtudes y defectos (que Historia de la violencia en Colombia describe con notable imparcialidad, lo que es digno de apreciar debido al intenso clima de polarización existente), los diálogos entre FARC-EP y el Estado colombiano, además de manifestar el cierre político de las postrimerías de la guerra fría en Colombia, representan una de las más claras demostraciones de poder de la historia reciente del país; una historia de violencia que, gracias a la publicación del profesor Ríos, hoy podemos conocer mejor.

Referencias

- Arendt, H. (2006). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borrero, A. (2019). *De Marquetalia a las Delicias*. Bogotá: Editorial Planeta Colombia.
- Muñoz, F. A. (ed.) (2000). *La paz imperfecta*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Pizarro, E. (2018). *De la Guerra a la Paz*. Bogotá: Editorial Planeta Colombia.
- Ríos, J. (2016). *Breve Historia del Conflicto Armado en Colombia*. Madrid: Editorial Catarata.
- Weber, M. (1976). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Leonardo Caballero Piza (Bucaramanga, 1990)

www.caballeropiza.com

Historiador y Maestro en Bellas Artes de la Universidad Industrial de Santander. Magíster en Artes, Cultura y Lenguajes de la Universidade Federal de Juiz de Fora y doctorando en Historia por la Universidade Federal do Amazonas. Artista e investigador visual, interesado en los temas referentes al cuerpo, la belleza, la moda y la historia del arte regional. Ha participado en diversas exposiciones en Bucaramanga y Bogotá, también en Brasil y México. Ha publicado investigaciones sobre el arte santandereano y la moda.

RESEÑA SOBRE LA OBRA:

Man Enough

¿Eres suficientemente hombre para vestirse así? Entonces, vístete. Este texto no tiene pretensiones de aclarar algo en especial sobre el trabajo del artista. Fue escrito bajo el signo de una simpatía inicial, que viene delineándose como una amistad, la mía con Leonardo Caballero Piza.

¿Pero y ese título de la exposición, escogido por Leo? El artista es un perspicaz y talentoso apropiador de imágenes, de esos que ya están en circulación en los medios impresos. Él las interfiere y las reprograma a su manera. Y esa apropiación se hace a partir de universos que lo afectan, lo instigan a producir otras imágenes, con especial atención a los patrones gráficos que le interesan mucho y que viene recolectando e investigando ya hace un tiempo.

De las imágenes que recombina, se destacan las de las reinas de belleza y las de moda, donde se conjugan una amorocidad irónica y extrañamiento. Y, sabemos, el humor y la extrañeza que producen desplazamientos viscerales, necesarios, son problematizadores, nos invitan a ver con ojos más misiles que fósiles las imágenes de la moda, bien como cualquiera de las otras imágenes que abarrotan nuestro cotidiano.

En esta exposición, lo que veremos es la mirada del artista, dirigida a los modos de vestir masculinos, sacados de una editorial de revista de moda para hombres de los años 70. El artista se sorprende, a partir de su mirada de hoy, no apenas con la ropa que esos hombres visten, pero también con sus movimientos, las poses y gestos, toda una gramática visual, que llamaremos aquí de unisex, palabra ampliamente difundida en un momento en que incomodar era un verbo que circulaba como posibilidad de intervención en papeles fijos destinados a hombre y mujer, anunciando una promesa de otros modos de existir, menos binarios, tal vez.

Retrocedimos mucho, y lo que nos parece, cuando leemos, con el estomago revuelto y mucha rabia, noticias sobre feminicidios y muertes por empalamiento de gays, trans y travestis. Tiempos sordos a cualquier tipo de delicadeza, que pueda brotar. Tiempos rudos en que las voces del patrón masculino dominante están en la defensiva, porque su “casa” se está desboronando, destilan su violencia contra un niño, de 11 o 12 años, que confiesa que le gusta hacer crochet, y decide enseñar a los demás en un canal de YouTube. Delante de tantos comentarios machistas el canal salió de aire. De los comentarios había perlas como estas, clichés para ser más exacta: vaya a jugar fútbol niño, vaya y sea niño, y en otro había una mención de que él debería estar listo para el combate. ¿Qué combate? Ciertamente hay, hoy, combates urgentes frenándose, ciertamente no es ese el aludido por estos comentarios.

Rosane Preciosa

@rosanepreciosa

*Profesora e investigadora del
Instituto de Artes e Design de la
Universidade Federal de Juiz de Fora.*



IEP-UNAB

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
COLOMBIA



unab

VIGILADA MINEDUCACIÓN

**INSTITUTO DE
ESTUDIOS
POLÍTICOS**

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación 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

Nadia Pérez Guevara
María Eugenia Bonilla Ovallos

Migrantes provenientes de Venezuela en el Área Metropolitana de Bucaramanga 2018 - 2021

María Eugenia Bonilla Ovallos, María Lucía Rivero Arenas, Nadia Pérez Guevara
(Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

DOSSIER - MIGRACIONES

Consumo y construcción de redes: migrantes venezolanos en la ciudad de Bogotá

César Augusto González Vélez y Fabio Andrés Medina Ostos (Universidad Central, Colombia)

La violación sexual es política: las migrantes venezolanas en las fronteras colombo-venezolanas

Liliana Mancilla Bautista (Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN, Colombia)

Un estado del arte sobre la inclusión y acceso de la migración a las políticas de salud pública argentina

Angerlín Rangel Mujica (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Argentina)

ARTÍCULOS

Un análisis del rol de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia en la constitución del derecho de reparación desde el pluralismo jurídico y el enfoque de género

Gloria E. Zapata Serna (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

Las limitaciones de las teorías normativas de la Opinión Pública en la realidad informativa y política del siglo XX y XXI

Rubén Cuellar Rivero y Emma Turiño González (Universidad de Salamanca, España)

El Sistema Político Venezolano en el período 1999-2020: ¿persistencia o ruptura?

Rosangel Mariela Álvarez Itriago (Universidad Simón Bolívar, Venezuela)

As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil

Michelle Fernandez, Stelle de Rocio de Souza y Rebeca de Carvalho (Instituto de Ciencia Política IPOL
Universidad de Brasilia, Brasil)

El Estado absolutista y la reforma protestante como el umbral de la biopolítica

Rodrigo Hernández Gamboa (Universidad Autónoma Metropolitana, México)

RESEÑAS

Historia de la violencia en Colombia: 1946-2020. Una mirada territorial

Álvaro Cremades Guisado (Universidad de Nebrija, España)

OBRA GRÁFICA

Man Enough

Leonardo Caballero Piza