

REFLEXIÓN

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 24 N 50 DICIEMBRE DE 2022 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



INSTITUTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

REFLEXIÓN

P · O · L · Í · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 24 N° 50 – diciembre de 2022. Bucaramanga – Colombia.

NADIA PÉREZ GUEVARA

Editora

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 - Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia

JACKELINE VARGAS - U. Escuela Superior de Administración Pública ESAP

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

FRANZ DIETER HENSEL RIVEROS

Vicerrector académico

GILBERTO RAMÍREZ VALBUENA

Vicerrector Administrativo

LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL

Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Publicaciones UNAB

DISTRIBUCIÓN

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

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

SUSCRIPCIONES Y CANJE



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
POLÍTICOS

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

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

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

E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXIÓN

P · O · L · Í · T · I · C · A

Año 24 N° 50. Bucaramanga, Colombia, diciembre de 2022
ISSN (en línea) 2590-8669

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

- Indexada en el Índice Bibliográfico Nacional Publindex, IBN Publindex del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e Innovación, CT+I Minciencias – Categoría C
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Indizada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Incluida en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.

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

ELECCIONES EN COLOMBIA 2022

6 **Elecciones presidenciales en Colombia 2022: de los clivajes a la consolidación democrática**

Juan David Otálora Sechague

17 **Elecciones de Congreso en Colombia en 2022. ¿Pluralismo, cambio y renovación?**

Javier Duque Daza, (Colombia)

ARTÍCULOS

37 **El cambio constitucional chileno a través de los diálogos ciudadanos: ¿la implementación de *ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa?**

Aitor Díaz Anabitarte (España)

51 **Tránsitos de la política de reintegración en Colombia: desde un enfoque minimalista de la reinserción hacia una perspectiva maximalista de la reintegración**

Gloria E. Zapata Serna y Adriana María Ruiz Gutiérrez (Colombia)

68 **La Corte Constitucional frente a la paz: Control al acuerdo de paz de Colombia y su implementación**

Martha Gutiérrez (Colombia)

85 **La evolución de la protesta social en Colombia y los retos en su protección para las Fuerzas Militares**

Luisa Fernanda Villalba-García, Ana Milena Mejía-Zapata y Andrés Eduardo Fernández-Osorio (Colombia)

101 **La geopolítica del mal: Pablo Escobar, Colombia y el discurso geopolítico popular en la IMDb**

Mario Urueña-Sánchez y Miriam Dermer-Wodnický (Colombia)

116 **El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga**

Yudy Adriana Gamboa Vesga y Pedro Fernando Delgado Jaimes (Colombia)

RESEÑA

128 **Élites, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina**

Sergio García – Rendón, Centro de Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP (Panamá)

OBRA GRÁFICA

129 **Yadira Polo De Lobato**

Artista Plástico



Reflexión política cierra el año con número especial sobre las elecciones de Colombia de 2022, las cuales tuvieron unas campañas electorales intensas y un proceso de renovación política importante y que marca varios retos para la política colombiana. Sobre estos temas tratan los artículos de los profesores Juan Otálora y Javier Duque. El primero hace un análisis del debate político colombiano en las elecciones presidenciales a partir del análisis de la transformación de los clivajes políticos en el país, mientras que el segundo se centra en la configuración y renovación del congreso colombiano a partir del análisis de las elecciones de marzo pasado.

En este número también se aborda una variedad relacionados con la justicia transformativa y los diálogos ciudadanos en la constituyente chilena, la política de reincorporación, el papel de la corte constitucional frente a la paz, la relación entre fuerzas militares y la protesta social en Colombia. Finalmente se encuentra un análisis de los discursos geopolíticos populares con respecto a la figura de Pablo escobar y un estudio sobre los principales resultados del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga.

Desde la edición de la revista agradecemos a las y los autores por interesarse en publicar en nuestra revista, así como también a las y los colegas evaluadores de los artículos, sin su participación los objetivos y calidad de la Revista no se alcanzarían.

 **Nadia Pérez Guevara**
Editora

Elecciones presidenciales en Colombia 2022: de los clivajes a la consolidación democrática

Presidential election in Colombia 2022: from the cleavages to the democratic

Juan David Otálora Sechague 

Universidad del Bosque, Colombia

jotaloras@unbosque.edu.co

Resumen

Las elecciones presidenciales de 2022 en Colombia fueron paradigmáticas por varias razones. Primero, por la victoria de la izquierda política, la primera en 210 años de historia republicana, segundo, por la irrupción de una nueva era en la democracia colombiana y, tercero, por la llegada de la oposición al gobierno. El artículo toma como referencia estos elementos y se propone teorizar sobre el significado del triunfo electoral de Gustavo Petro y Francia Márquez. Con base en tres columnas teóricas (Bobbio, Pasquino y Mouffe) y en la redefinición de los clivajes de Lipset y Rokkan, adaptados para la contienda electoral (izquierda/derecha, cambio/continuidad, Petro/anti-Petro), se busca presentar así la victoria de Petro y Márquez como la profundización de la democracia en el país.

Palabras clave: elecciones presidenciales, oposición, Petro, polarización, democracia.

Abstract

The 2022 presidential election in Colombia were paradigmatic for several reasons. On one hand, the political victory of the left was the first in 210 years of republican history. In the other hand, due to the irruption of a new era in the Colombian democracy and third, for the arrival of the opposition to the government. Based on those elements, the article proposes to theorize about the meaning of the electoral triumph of Gustavo Petro and Francia Marquez. Considering three theoretical columns (Bobbio, Pasquino and Mouffe) and the redefinition of Lipset and Rokkan's cleavages adapting to the election contest [left/right; change/continuity; Petro/anti-Petro], the text aims to show the Petro and Marquez victory like the deepening of democracy in the country.

Keywords: Presidential elections, opposition, Petro, polarization, democracy

Artículo: Recibido el 15 de agosto de 2022 y aprobado el 7 de septiembre de 2022

Cómo citar este artículo:

Otálora Sechague, J. D. Elecciones presidenciales en Colombia 2022: de los clivajes a la consolidación democrática. *Reflexión política* 24(50), pp. 6-15. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4529>

Introducción

“... la calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de esta última”

Gianfranco Pasquino

La victoria electoral de Gustavo Petro y Francia Márquez constituye un acontecimiento histórico en Colombia, no sólo porque significa la primera victoria de la izquierda en el país, sino por la simbólica representación que tendrán los sectores tradicionalmente excluidos en el ejercicio de gobierno. El triunfo electoral permite, por supuesto, una multiplicidad de análisis y lecturas, entre ellas la de la cartografía electoral, es decir, la comprensión del fenómeno social-territorial y las claves discursivas de los ganadores. Por tanto, más allá de los detalles y la interpretación

geográfica de los resultados que le otorgaron al tándem Petro- Márquez 11.281.013 votos (equivalente al 50,44%), el propósito del presente artículo es hacer una contribución a estos análisis a partir de la teorización del hito de la victoria de la izquierda en el país. A la luz de diversas corrientes tradicionales de la ciencia política, se buscará dilucidar la importancia que tiene para la consolidación de la democracia en Colombia que, por primera vez en su historia, la oposición ocupe la más alta distinción del Estado. Todo esto a pesar de las fuertes adversidades que tuvo que padecer la fórmula ganadora.

En efecto, durante la larga campaña de los comicios presidenciales, medios de comunicación, partidos tradicionales e incluso instituciones representativas del Estado (con el expresidente Iván Duque a la cabeza) no se cansaron de advertir sobre el peligro de una victoria de la izquierda. También, como hace con frecuencia la derecha latinoamericana, se asociaron las propuestas del progresismo con el modelo venezolano; manido argumento que pasó al terreno *ad hominem* cuando Gustavo Petro fue atacado por su pasada militancia en la guerrilla del M-19. Incluso, los excandidatos Federico Gutiérrez y Enrique Gómez señalaron la posibilidad de que estas fueran “las últimas elecciones en Colombia”, pues Petro acabaría con la institucionalidad. A este cóctel apocalíptico se sumó la estigmatizante portada de la revista Semana, un día antes de las elecciones de segunda vuelta, con el titular *¿Exguerrillero o ingeniero?* (Semana, 2022), en la que se resumió la posición ideológica que tuvo la revista a lo largo de la campaña presidencial.

A lo anterior debe sumarse el ambiente caldeado por cuenta de un presunto fraude electoral. En las elecciones legislativas de marzo de 2022 al Pacto Histórico (colectividad liderada por Petro y Márquez) le aparecieron más de 500.000 votos sin contar en el escrutinio, situación que levantó suspicacias y tuvo en vilo la continuidad del Registrador Nacional Alexander Vega. Las fallas, según adujo la Registraduría, se debieron a un desafortunado diseño de los formularios E-14 que transmitían la información de los votos. Además de esta situación, un día antes de las elecciones de segunda vuelta circuló en redes sociales un misterioso video que “simulaba” la contienda electoral y daba como ganador a Rodolfo Hernández. Aunque la Registraduría negó la realización de simulacros, los resultados aparecieron en el *widjet* del portal CNN en español. El mismo medio consultó a Luis Guillermo Pérez, magistrado del Consejo Nacional Electoral, quien confirmó que hubo una simulación de datos a través de la empresa Indra, contratada para la transmisión de los resultados (CNN, 2022). Así, en medio de acusaciones y desconfianzas, los comicios tuvieron lugar el domingo 19 de junio de 2022 y le dieron la victoria a la coalición de izquierda.

Después de las elecciones, a pesar de la clara distancia obtenida frente a su contendor (700.601 votos) y de su llamado a un Acuerdo Nacional, Gustavo Petro no ha dejado de ser acusado de querer minar las instituciones, de buscar cooptar el poder y de ser el culpable de la crisis económica que disparó los precios del dólar. Esto confirma la situación *sui generis* que se ha configurado, pues en los más de 210 años de historia republicana ningún sector alejado del establecimiento había alcanzado la primera magistratura. En consecuencia, la hipótesis del presente texto será mostrar que la victoria de Gustavo Petro y Francia Márquez, lejos de significar la ruptura democrática que auguran con encono los propagadores del pánico, simboliza, por el contrario, una nueva era en la democracia colombiana.

En este orden de ideas, el concepto de consolidación democrática resulta fundamental para dimensionar la victoria de la izquierda en Colombia. Dieter Nohlen, autoridad en temas electorales, advierte que “la consolidación no se puede equiparar con la permanencia o persistencia de la democracia en el tiempo” (Nohlen, 2017, p.142), pues incluye una multiplicidad de aristas que presenta a través de otros autores. Por ejemplo, Leonardo Morlino veía la consolidación como “un proceso que tiene como consecuencia la continua adaptación de los actores políticos a las reglas de juego democrático y, con ello, la continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido” (Morlino, 1986, como se citó en Nohlen, 2017). En contraste, para Guillermo O'Donnell, la consolidación democrática “apuntaba al horizonte de expectativas de los actores y los ciudadanos, en el sentido de que las elecciones libres y el pluralismo político se mantuvieran también en el futuro sin limitación temporal” (O'Donnell, 1996, como se citó en Nohlen, 2017).

Al recoger los factores descritos con antelación, Linz y Stepan (1996) definen la consolidación democrática como “el reconocimiento de un complejo sistema de instituciones, reglas, sugerencias y limitaciones, como el ‘único juego en el pueblo’”. Los autores agregan tres dimensiones para caracterizar el fenómeno: *conductual* (ningún actor del sistema político persigue sus objetivos con medios que traigan el establecimiento de un régimen no democrático), *de actitud* (la gran mayoría de la opinión pública valora a la democracia como la mejor forma de gobierno, a pesar de las críticas que puedan dirigirsele) y *constitucional* (la oposición se somete a la Constitución y busca solucionar sus conflictos por medio de las reglas de juego) (Linz & Stepan, 1996, como se citó en Nohlen, 2017). Así las cosas, el hecho de que los sectores tradicionalmente excluidos lleguen a ocupar el ejercicio de gobierno en Colombia sugiere un proceso de adaptación y reconocimiento de las reglas de juego que promueve e impone la democracia (de su legitimidad). Este hecho, directa e indirectamente, invalida otras formas que incluyen la violencia y constituyen la reducción del *animus belli* que ha caracterizado a la historia colombiana.

Con todo, para cumplir con el propósito trazado, el presente documento se divide en cinco partes. La primera otorga una plataforma teórico-analítica basada en los clivajes descritos por Lipset y Rokkan (1967), los cuales serán transversales al análisis. La segunda contendrá una reflexión sobre la diada izquierda y derecha, novedosa en su uso en el contexto colombiano. En la tercera se estudiará la posible debacle del uribismo con la derrota de sus tres candidatos y en la cuarta se expondrá una reflexión de lo que a nuestro juicio constituye un falso dilema de polarización. Finalmente, la quinta y última parte del artículo versará sobre las consideraciones finales en las que se constata la victoria de Petro y Márquez como síntoma de la profundización democrática en Colombia.

1. Guía teórico analítica: redescubriendo los clivajes

El análisis propuesto por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, cristalizado en su libro *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (1967), se transformó rápidamente en uno de los manuales clásicos de la ciencia política. Dentro de sus innumerables aportes, quizás el más fecundo fue el concepto de cleavage que suele traducirse como ‘fractura’. De hecho, este es el término que se utiliza en las versiones del libro en español, aunque también se usa a menudo la castellanización ‘clivaje’, que será justamente empleado a lo largo del presente documento. De acuerdo con las reflexiones de Lipset y Rokkan:

las diferencias originarias de los sistemas de partidos están en el sistema de fracturas, las cuales fueron producto de los procesos de formación del Estado y la construcción de la nación. Las fracturas o clivajes son conflictos particularmente fuertes y prolongados que radican en la estructura social. (Barrientos, 2011, pp. 30-31)

Dicho de otro modo, los clivajes son elementos dinámicos que representaron, en determinadas épocas, a bloques sociales que se enfrentaron mutuamente. De acuerdo con los autores en mención, cuatro fueron las fracturas que dieron origen a la formación de varios estados europeos y, por extensión, de las agrupaciones políticas que los simbolizaron. En primera instancia, el clivaje centro-periferia que enfrentó a los constructores de la nación (centro) con las poblaciones de las provincias que, generalmente, tenían lenguas y etnias distintas (periferia). La segunda disputa se dio entre el Estado-nación “centralizador, estandarizador y movilizador” y las reivindicaciones de la iglesia que buscaba tener el control de la educación. El tercer momento se produjo por el estallido entre la burguesía comercial y los intereses agrícolas, particularmente por el sistema de propiedad territorial. Finalmente, el cuarto clivaje —al más fiel estilo marxista— enfrentó al proletariado contra los propietarios de los medios de producción (Lipset & Rokkan, 1967).

La configuración de los bandos coincide con los cambios históricos que dieron origen a los partidos políticos. En palabras de Gramsci (1999):

esta es la fase más estrictamente política, que señala el tránsito neto de la estructura a la esfera de las superestructuras complejas, es la fase en la que las ideologías germinadas anteriormente se convierten en “partido”, entran en confrontación y se declaran en lucha hasta que solo una de ellas o al menos una sola combinación de ellas, tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse por toda el área social, determinando, además de la unidad de fines económicos y políticos, también la unidad intelectual y moral, situando todas las cuestiones en torno a las cuales hierve la lucha no en el plano corporativo sino en el plano “universal”, y creando

así la hegemonía de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados. (p. 36-37)

Los momentos descritos por Lipset y Rokkan no sólo configuran disputas entre grupos incipientemente políticos, sino que sugieren la antesala de las relaciones de poder y los procesos hegemónicos. Hablar de clivajes implica entonces caracterizar momentos de ruptura que si bien fueron pensados para la formación de los estados europeos, han sido adaptados también a la realidad latinoamericana (Dix, 1989; Moreno, 2020).

Siguiendo esta línea, en el presente análisis se busca “redescribir” los clivajes (para utilizar el término de Rorty (1994), rescatado por Mouffe, 2000, p.26) en su acepción más simple o, si se quiere, más literal. De esta forma, se estudiarán tres fracturas coyunturales que ayudan a comprender lo acaecido en las elecciones presidenciales de 2022. Los clivajes propuestos son: a) izquierda—derecha; b) continuismo—cambio; y c) petrismo—anti-petrismo. Somos conscientes de que el sentido dado por Lipset y Rokkan a las fracturas obedece a circunstancias y a procesos de formación de los estados y los partidos políticos de ellos derivados; pero no por esto dejan de ser pautas interpretativas para, en este caso, entender los comicios en Colombia. De hecho, los resultados electorales en el país son paradigmáticos, de una parte, por configurarse a través de conflictos particularmente fuertes y, de otra, por otorgarle la primera victoria a los sectores alternativos.

Una de las grandes transformaciones que serán analizadas a lo largo del texto será la de la oposición devenida en gobierno. Colombia, considerada una nación con un sistema democrático aparentemente sólido, no había experimentado el triunfo de grupos por fuera de un puñado de familias tradicionales. Si bien la llegada al poder del partido liberal a mediados del siglo XX — que significó la ruptura de la hegemonía conservadora— suscitó importantes transformaciones en el sistema político, fue, de acuerdo con algunas perspectivas, más circunstancial que intencionada (Osorio, 2015). De esta manera, la proscripción de los actores políticos que se encontraban por fuera del contubernio liberal-conservador, sacralizado en la figura del Frente Nacional, impidió la institucionalización de la oposición. Desde ese momento, los sectores alternativos padecieron las consecuencias de un sistema cerrado y un “Estado inacabado o en formación” (González, 2014) que cobró la vida de centenares de miles de personas que militaron en colectividades por fuera del binomio liberal-conservador¹.

No obstante, Lipset y Rokkan recuerdan que “los conflictos entre las élites y las medidas represivas contra la disidencia son progresivamente sustituidas por el debate público y por la competencia abierta por la búsqueda de apoyos” (Barrientos, 2011, p. 28). En este sentido, las elecciones de 2022 significaron el comienzo de una nueva época para la democracia colombiana en la medida en que se sustituyó el conflicto por el trámite de las diferencias a través de las urnas, otorgándole mayor legitimidad al sistema. En este punto, cabe mencionar que además de los clivajes, el artículo tendrá otras tres columnas teóricas: las reflexiones de Norberto Bobbio

1. Probablemente, el caso más emblemático sea el de la Unión Patriótica (UP). De acuerdo con el magistrado de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Gustavo Salazar, entre 1984 y 2018 fueron asesinados y/o desaparecidos un total de 5.733 integrantes de la UP (Cano, 2022). Circunstancia que confirma los obstáculos que tuvieron los sectores de oposición para hacerse con el poder y la dimensión de lo que significa la victoria de Gustavo Petro y Francia Márquez.



en torno a la distinción de izquierda y derecha, el papel fundamental de la oposición descrito por Gianfranco Pasquino y la necesidad de una política *agonística* en los términos de Chantal Mouffe.

Lo anterior apunta a reconocer que Colombia está atravesando por un proceso de democratización, lo que significa “el mejoramiento institucional de las oportunidades de participación e influencia política a disposición de una población en un sistema territorial a través de la superación de cuatro umbrales: legitimación, incorporación, representación y acceso al poder ejecutivo” (Rokkan, 2002, p.301, en Barrientos, 2011, p. 25)². Así las cosas, lejos de acabar con la confrontación política, lo que se inaugura en Colombia con la victoria de Petro y Márquez es el surgimiento de una oposición legítimamente conformada que respeta y defiende la Constitución de 1991 y que ha logrado, por fin, conquistar —en términos clásicos— el ejercicio del poder. Por tanto, como recuerda Pasquino, “una oposición se legitima en cuanto tal y como alternativa potencial de gobierno, o, en cualquier caso, adquiere títulos en ese sentido, cuando participa activamente en la redacción de normas constitucionales y luego defiende su sustancia y propugna su realización” (Pasquino, 1998, p. 68). Después de todo, quien dice de democracia, dice de oposición.

2. Izquierda y derecha: difusión de una dicotomía extemporánea

Las categorías de izquierda y derecha han sido útiles para caracterizar los conflictos y diferencias de sectores antagónicos desde la modernidad. Estas dos categorías, cuyo origen fue fundamentalmente anecdótico en los albores de la Revolución Francesa, con el tiempo, han devenido en organizaciones formales. De hecho, Gramsci recuerda que los partidos políticos son el “Príncipe moderno” —en la concepción de Maquiavelo— cuyo objetivo esencial es fundar un nuevo tipo de Estado, de ahí que sean “la primera célula en que se agrupan gérmenes de voluntad colectiva que tienden a hacerse universales y totales” (Gramsci, 1999, p. 15). De este modo, los grupos políticos adquieren sustento ideológico basado en un poder autoexplicativo que deja por fuera al «otro excluido», en otras palabras, la izquierda es lo que la derecha no y viceversa.

Desde entonces, no han sido pocos los intentos por invalidar la clasificación del universo político en derecha e izquierda. Jean Paul Sartre, por ejemplo, aseguraba que constituían “dos cajas vacías”, sin ningún poder heurístico o explicativo (Sartre, *s.f.*, citado por Bobbio, 2014, p.31). Otros han considerado que la tipología es reduccionista y no permite abordar la multiplicidad de fuerzas en disputa dentro de un sistema político. Empero, es claro que “el árbol de las ideologías siempre está reverdeciendo. Además, no hay nada más ideológico, tal y como ha quedado demostrado muchas veces, que la afirmación de la crisis de las ideologías” (Bobbio, 2014, p. 32). Probablemente, la dicotomía izquierda-derecha es una categoría dúctil que suele adaptarse a las circunstancias y ha sobrevivido incluso a lo que algunos como Fukuyama (1992) han llamado el fin de la historia.

La tendencia mundial, luego de la implosión de la Unión Soviética y el desmonte progresivo del Estado de bienestar en Europa occidental, fue la de considerar obsoleta la disputa entre derecha e izquierda. Surgieron, en consecuencia, diversas propuestas que buscaban “integrar” o “trascender” la vieja dicotomía, entre ellas, la famosa tercera vía. Sin embargo, resulta complejo no estar de acuerdo con Mouffe (2000) cuando advierte que “el borramiento de las fronteras entre la izquierda y la derecha, lejos de construir un avance en una dirección democrática, es una forma de comprometer el futuro de la democracia” (p. 24). Lo anterior está sustentado en el hecho de que un sistema democrático es, en esencia, la confrontación entre perspectivas disímiles, por esta razón, cuando comienzan a diluirse los límites de la discusión a favor de un falso consenso, se está ante el preludio de un Estado autoritario.

Ahora bien, el caso colombiano resulta peculiar en varios sentidos ya que las fronteras entre derecha e izquierda en el país nunca fueron definidas con precisión, quizás por lo que se mencionaba algunas páginas atrás sobre la exclusión de los sectores de oposición. Las diferencias entre liberales y conservadores no deben confundirse con el uso de la dicotomía, pues existió un acuerdo político sobre las instituciones básicas y el respeto mutuo por las cuotas burocráticas tal y como quedó plasmado en el acuerdo de Sitges de 1957. Por tanto, temas como la propiedad privada, la reforma agraria o la distribución de las rentas fueron ignorados sistemáticamente por las élites de ambos partidos, a pesar de algunos tímidos intentos por parte de los liberales de regular la materia. En todo caso, sólo hasta las elecciones presidenciales de 2018 se comenzó a utilizar con cierta naturalidad la diada derecha e izquierda para explicar el panorama político nacional. Ya para 2022, y sólo hasta esa fecha, se expandió su utilización como moneda de cambio en los medios de comunicación digitales e impresos. Esto, sin duda, muestra un rezago importante frente a los debates que acaecían en el mundo, donde se hablaba del replanteamiento e incluso la eliminación de las categorías.

La falta de claridad sobre el uso de los conceptos también causó confusiones y problemas. Generalmente, se entendía que un candidato como Gustavo Petro (asociado con la izquierda) hablara de distribución de la riqueza; en tanto que su contendor, Federico Gutiérrez (asociado con la derecha), tuviera como agenda principal la seguridad. Esto produjo usos artificiales y poco diáfanos de lo que significaba, para el caso colombiano, la famosa diada. Además, no se ha tenido en cuenta que “derecha e izquierda no son palabras que designen contenidos fijados de una vez para siempre. Pueden designar diferentes contenidos según los tiempos y las situaciones” (Bobbio, 2014, p.100). Por ello, para entender con mayor precisión lo sucedido en las elecciones presidenciales, es vital comprender cuáles son las diferencias esenciales entre derecha e izquierda y por qué fueron tan utilizadas en los debates mediáticos.

Al respecto, parece haber un acuerdo en que la autoridad máxima en el tema es Norberto Bobbio. Existen autores de peso que también han escrito sobre esto en particular (verbigracia, Laponce, 1980), pero ninguno,

2. Esto es una muestra del ejercicio de consolidación democrática en la medida que grupos e individuos que otrora disputaban su ingreso al sistema político por medio de las armas, fueron progresivamente reconocidos y estos, a su vez, legitimaron el sistema a través de la aceptación de las reglas de juego democrático. De un lado, se observa la garantía de la no eliminación sistemática de la oposición y, por otro, de un reconocimiento de esta última por tramitar sus diferencias a través de las urnas, hecho que constituye un cambio paradigmático en Colombia.

a nuestro juicio, con la claridad del politólogo italiano. Bobbio utiliza tres criterios para intentar desnudar las diferencias entre derecha e izquierda: justicia, libertad e igualdad. El problema radica en que tanto derecha como izquierda en diferentes periodos y con distintas intensidades se han apropiado de estos conceptos. Por ejemplo, hay movimientos libertarios tanto en la derecha como en la izquierda y lo propio sobre las distintas concepciones de la justicia. Por esa razón, Bobbio trata de fijar su atención en la igualdad como elemento distintivo, pero se encuentra con que la derecha también aboga, a su manera, por ella.

No obstante, Bobbio descubre una diferencia fundamental entre cómo entiende la igualdad la derecha y la izquierda. La clave parece estar en el concepto de *igualitarismo*. De esta manera:

se puede, pues, llamar correctamente igualitarios a aquellos que, aunque no ignorando que los hombres son tan iguales como desiguales, aprecian mayormente y consideran más importante para una buena convivencia lo que los asemeja; no igualitarios, en cambio, a aquellos que, partiendo del mismo juicio de hecho, aprecian y consideran más importante, para conseguir una buena convivencia, su diversidad. (Bobbio, 2014, p.114)

Dicho de otra manera, las diferencias se sustentan en que mientras la izquierda considera la desigualdad “ante todo como una construcción social, histórica y política” (Piketty, 2022, p.18) y, por tanto, eliminable a través de movimientos y luchas sociales; la derecha parte de la convicción de que las desigualdades son naturales y, en consecuencia, no se pueden eliminar (Bobbio, 2014, p.114). Aquí se encuentran algunos elementos importantes para comprender por qué durante la campaña, el establecimiento tradicional (incluidos partidos políticos, estamento militar y grandes empresarios) inclinaron su apoyo a la candidatura de Federico Gutiérrez que, entre otras cosas, representaba la costumbre y la fuerza del pasado.

Hasta el momento no hemos hablado del tercero en discordia que en la ya lejana campaña presidencial fue representado por Sergio Fajardo. Los medios de comunicación le otorgaron a él y a su movimiento la categoría de “centro”, concepto altamente discutible³. La contundente derrota de Fajardo en las urnas se debió principalmente a que nunca encontró su espacio en la discusión política. Por una parte, no se consolidó como el líder de la oposición al gobierno de Iván Duque, lugar ocupado por Gustavo Petro, y, por otra, no transmitió la fuerza del “cambio” que sí logró capitalizar el *outsider* de la contienda, Rodolfo Hernández. Fajardo tampoco pudo deshacerse del lapidario “avistador de ballenas”, ni logró transmitir firmeza en su liderazgo al interior de la Coalición Centro Esperanza. Todas estas circunstancias lo llevaron a cometer el error de definir su candidatura “por fuera de los extremos”. Fue un claro desatino

político, pues ni Gustavo Petro ni Federico Gutiérrez son representantes radicales de sus posturas ideológicas.

Con todo, el clivaje derecha e izquierda resultó extemporáneo para la contienda presidencial. Esto no quiere decir, sin embargo, que deba desecharse la diada. Por el contrario:

la oposición entre izquierda y derecha es el modo que recibe su forma y se institucionaliza el conflicto legítimo. Si este marco no existe o se ve debilitado, el proceso de transformación del antagonismo es entorpecido, y esto puede tener graves consecuencias para la democracia. (Mouffe, 2000, p. 129)

No obstante, muy tarde el uribismo y otros sectores de la derecha tradicional (apoyados, huelga decirlo, por la mayoría de medios de comunicación) comprendieron que la disputa no pasaba por atajar a Gustavo Petro y Francia Márquez. En su lugar, implicaba desmarcar a su candidato (Federico Gutiérrez) de la fácil asociación con el cuestionable desempeño del gobierno saliente. En otras palabras, la derecha debía evitar a toda costa que Gutiérrez fuera el abanderado de “más de lo mismo”: la lucha no debía ser entre derecha e izquierda (donde también quedó atrapado Sergio Fajardo), sino entre cambio y continuismo. En contraste, en medio de las ruinas del debate y de la miopía de Gutiérrez y Fajardo, emergió la figura de Rodolfo Hernández, un empresario septuagenario que a nada estuvo de convertirse en presidente de Colombia.

3. Cambio o continuismo: ¿el fin del uribismo?

Al dejar claro que el clivaje entre derecha e izquierda no movilizó la contienda electoral, en este apartado intentaremos caracterizar una nueva fractura, esta vez entre cambio y continuismo, binomio al que contribuyó de manera definitiva la gestión del expresidente Iván Duque. De hecho, no en vano diversos sectores (incluidas voces de su propio partido), criticaron la administración del expresidente en múltiples temas de su agenda pública que lo llevaron a convertirse en el mandatario más impopular de la historia reciente. Con índices de desfavorabilidad que superaron en varios periodos de su mandato el 70%, con el aumento de la inseguridad y una tasa de pobreza relativa del 45% (Galindo, 2022), la materia en la que parece haber un consenso de relativa aprobación fue la gestión sobre la pandemia del Covid-19 la cual, sin duda, limitó su presidencia.

Al margen de lo anterior, hay al menos tres claves que explican la debacle del gobierno Duque y, por extensión, del uribismo. La primera se relaciona con un liderazgo sordo y carente de autocrítica que llevó incluso al saliente mandatario (en uno de los picos más altos de su impopularidad) a decir que “si pudiera presentarme, estaría en la pelea y sería reelegido” (BBC, 2022). Creíble o no, fue la misma actitud que mantuvo hasta sus

3. Bajo nuestro criterio, el centro es una categoría política inexistente. Sin embargo, por falta de espacio no podemos dar una discusión profunda. Baste con decir, por ahora, que el “centro” es el resultado de una tipología facilista, sin contenido ni programa. ¿Qué es o qué significa una política de centro? Lo que suele decirse es “aquello que no es derecha o de izquierda”, pero no se aclara la apuesta programática, de ahí que, esta vez sí resulte una “caja vacía”. Consideramos que la discusión está dada en términos de la moderación o el radicalismo. Desde esta perspectiva, no es que un político “tienda hacia el centro”, sino que busca la moderación. La diferencia es sutil, pero muy importante porque confirma la vacuidad del “centro” como categoría analítica. Aquí incluso controvertimos con Bobbio, pues en su metáfora del crepúsculo (como define al centro) constata que el día y la noche (izquierda y derecha), siguen siendo categorías relevantes. Indirectamente, el politólogo italiano confirma la existencia del centro, algo en lo que diferimos, pues no hay un representante o teórico de esta supuesta corriente política. Incluso, el propio Bobbio (2014, p.40), al caracterizar a los partidos Verdes —que parecen escapar a la lógica de la diada—, termina concluyendo que existen Verdes de derechas y Verdes de izquierdas.



últimos discursos, como el del 20 de julio de 2022 ante el nuevo Congreso, donde no mencionó ni un solo error cometido durante su presidencia. El segundo elemento fue subvalorar el creciente movimiento social que había estallado a finales de 2019 y que se vio interrumpido por la pandemia. Duque no supo interpretar las demandas sociales y hasta el último día defendió la tesis sobre infiltrados radicales en las manifestaciones. Finalmente, el tercer factor se relaciona con su falta de experticia en asuntos públicos y los sonados escándalos de corrupción, particularmente el que involucró a su ministra de las TIC Karen Abudinen.

Ahora bien, con este panorama, el apoyo de un presidente impopular fungía como una espada de Damocles para los candidatos en contienda. A pesar de que no se realizó de manera oficial, buena parte del aparato político, incluido el apoyo soterrado del Centro Democrático, colectividad del expresidente Uribe (líder venido a menos) respaldó la candidatura de Federico Gutiérrez. Por su parte, el expresidente Duque criticó de manera artera varias de las propuestas de Gustavo Petro y Francia Márquez, lo que implicaba romper la imparcialidad demandada por la Constitución y apoyar indirectamente la candidatura del exalcalde de Medellín. Sin embargo, el cálculo no salió como esperaban dichos sectores, pues Gutiérrez quedó en un lánguido tercer puesto (sorpresivo en muchos sentidos, principalmente a causa de la millonaria suma invertida en la campaña) con el 23,94% de los votos que se tradujeron en poco más de 5 millones de sufragios.

Con todo lo anterior se deduce que en 2022 la lógica electoral fue muy distinta a la de otras elecciones. De un lado, esta fue muy hábilmente interpretada por la campaña de Gustavo Petro, quien en los debates públicos comenzó a llamar a su contendor más fuerte (en ese entonces Federico Gutiérrez) como “Duque II”. Este epíteto fue tomando fuerza progresivamente hasta el punto de que el exalcalde de Medellín no pudo separarse del lastre de ser el representante del continuismo. Por otro lado, esta idea fue reforzada también por la figura de Rodolfo Hernández, quien con un estilo procaz y un mensaje efectivo logró capitalizar el descontento de un importante número de ciudadanos que se habían separado definitivamente de la imagen de Sergio Fajardo, quien, como se mencionó, estuvo atrapado en la diada izquierda/derecha, o en sus palabras “en representar una política decente alejada de los extremos”.

Si bien Rodolfo Hernández se convirtió en el fenómeno político de las elecciones, es imposible comprobar la correlación entre los videos de *Tik Tok* y el resultado electoral obtenido por el candidato (5,9 millones de votos en primera vuelta y 10,6 millones en segunda), como sugirieron algunos analistas (Santos, 2022). Más allá del uso de redes, cuyo impacto no debe desconocerse, una lectura territorial nos permite observar que Hernández heredó la geografía del “No” en el plebiscito por la paz de 2016. De acuerdo con los pronósticos para la segunda vuelta, el exalcalde de Bucaramanga recogería los votos de Gutiérrez, como efectivamente sucedió. Esto, además, lleva a considerar que el voto “anti-Petro” (“todos menos Petro”) respondió a unas lógicas similares a la pugna por la aprobación del proceso de paz, es decir, que se trató de un mapa electoral que ha sido consistente desde el rechazo a los Acuerdos de La Habana. De ahí que, a pesar de la derrota del uribismo, este caudal electoral sigue siendo representativo y constante, por lo que dependerá

de la administración de Petro y Márquez la reorganización de las derechas y un posible retorno suyo al poder. Por esta razón, se puede afirmar que, aunque el uribismo está debilitado, su apoyo electoral permanece.

Sin embargo, los mejores intérpretes del clivaje cambio/continuismo fueron los que disputaron el balotaje. A pesar de que Hernández fue hábil para dejar en el camino a Gutiérrez, Petro supo aprovechar mejor el sentido pragmático de la política, impulsado a su vez por la movilización social (Pérez & Cruz, 2022). Además de esto, el exalcalde de Bogotá logró transmitir una idea de incertidumbre sobre un posible gobierno de Hernández, quien tuvo fuertes debilidades en su programa político, ya que este parecía reducirse al monotema de “no robar, no mentir, no traicionar”. Cuando era interpelado por asuntos macroeconómicos o de relaciones internacionales, Hernández quedaba expuesto, por lo que la estrategia de sus asesores fue alejarlo de los focos públicos, algo que a la postre terminó afectando la confianza de parte de su electorado y de los indecisos.

De regreso al análisis teórico, la victoria de Gustavo Petro y Francia Márquez se traduce en el fortalecimiento del sistema democrático, pues diversos sectores tradicionalmente excluidos pudieron obtener una victoria electoral, luego de más de 210 años de historia republicana. Así, “la competición democrática produce vitalidad y es, al mismo tiempo, síntoma de la vitalidad del sistema, precisamente cuando se exterioriza en el paso decisivo de un gobierno a la oposición de una oposición al gobierno, con una periodicidad ni muy frecuente ni muy rara” (Pasquino, 1998, p. 77). En este sentido, al ser la primera vez que la oposición toma las riendas del gobierno puede hablarse, siguiendo a Pasquino, del inicio de la vitalidad de la democracia colombiana.

Dentro de este contexto se inaugura una época de disputa por los procesos hegemónicos en el país. El concepto de hegemonía de Gramsci atraviesa el dominio de la cultura donde las ideas, instituciones y personas la ejercen, no a través de la dominación (como sería el caso de la sociedad política), sino por medio del consenso (Gramsci, 1999). En consecuencia, surge un espacio de disputa «por la hegemonía» que configura el escenario conflictivo y divisorio de «nosotros» contra «ellos» en el ejercicio impositivo de esas ideas e instituciones. Esta configuración aplica en terrenos variopintos: desde el caso de la confrontación electoral que nos ocupa, hasta empresas de dominación cultural como el *orientalismo*, responsables de la difusión de prejuicios para promover la dominación política, militar e ideológica de diversas zonas del mundo (Said, 2008).

Por tanto, es fundamental comprender que la confrontación de ideas es necesaria dentro de los procesos democráticos, ya que “la noción de un «exterior constitutivo» nos obliga a aceptar la idea de que el pluralismo implica la permanencia del conflicto y el antagonismo” (Mouffe, 2000, p. 48). En otras palabras, las democracias sanas se caracterizan por el debate y la disputa hegemónica y por la llegada de la oposición a los cargos del gobierno. Con esto, se dará inicio a un proceso de construcción de una nueva élite política, ya que “el aislamiento de las masas, los antagonismos entre culturas, creencias y educación de las diversas clases sociales, puede hacer que se forme en el seno de la masa otra clase dirigente, a menudo antagónica de la que tiene el poder” (Mosca, 2002, p. 126). Lo anterior explica que el clivaje cambio/continuismo haya sido definitivo en la

victoria de la izquierda, pues, como recuerda Gaetano Mosca (2002), las clases políticas comienzan a declinar cuando no pueden ejercer las funciones por las cuales fueron elegidas o sus ideas pierden importancia en el ambiente social en el que se producen (p.126). No en vano, en medio del debate se mencionaba con tono sardónico que el mayor jefe de debate de Gustavo Petro durante las elecciones fue el expresidente Iván Duque. Sin embargo, es importante señalar que el antagonismo propio que desencadenó la contienda electoral fue interpretado como una polarización insalvable cuya crítica se presenta en lo que sigue.

4. El falso dilema de la polarización o el clivaje Petro anti-Petro

Junto con la diada izquierda y derecha, los medios de comunicación en Colombia comenzaron a utilizar de manera cotidiana uno de los vocablos más nocivos para el análisis político actual: la polarización. El concepto ha adquirido una connotación peyorativa, pues se refiere a las diferencias radicales entre sectores sordos a la crítica. El problema, sin embargo, radica en la volatilidad del término y en su uso expandido, ya que todo aquel (político analista o periodista) que lo usa suele categorizar las ideas contrarias como “polarizadoras”. En tal sentido, lo que de manera falsa se ha construido narrativa y comunicativamente como polarización no es más que el debate formal entre dos posiciones adversarias, lo que lleva en el fondo la expresión del espíritu mismo de la democracia. En efecto, para Pasquino el régimen democrático es “entendido como choque de ideas, propuestas, proyectos, explicación de conflictos y presentación de alternativas” (Pasquino, 1998, p. 69).

Curiosamente, la polarización suele asociarse a las figuras de la izquierda más que a las de la derecha (quizá con la excepción reciente de Álvaro Uribe). De hecho, en medio de la campaña electoral, y aun sabiendo que más de la mitad del país no quería un mandato de Federico Gutiérrez, el denominado “establecimiento” (político, militar y mediático) hacia un llamado a la unidad en contra de Gustavo Petro, quien con su discurso “polarizaba a la sociedad”. En este punto, la prensa (salvo algunas pocas excepciones) cumplió un rol fundamental para expandir la idea de una confrontación radical, que se evidenciaba en las redes sociales, a pesar de que la mayoría de los ataques eran producto de las denominadas “bodegas”. Pues bien, lo mostrado en las redes se trasladó a la realidad política y transformó la campaña del Pacto Histórico en “radical y polarizadora”. Sin embargo, de acuerdo con Piketty (2022), “la propiedad de casi todos los medios de comunicación por parte de un reducido grupo de oligarcas difícilmente puede ser considerado la forma más completa de libertad de prensa” (p.21). Es claro que detrás de la búsqueda de consensos artificiales se esconde la idea de continuar y fortalecer el *statu quo* que, por primera vez, tenía delante suyo un desafío enorme con la irrupción de Gustavo Petro y Francia Márquez en la contienda política.

Un resumen preciso de la polarización y el sentido que le ha dado la clase política puede encontrarse en un artículo para el diario El Tiempo de la exfiscal y exembajadora Viviane Morales (2022). Aunque la colección de definiciones del término dadas por analistas

sin duda desbordaría los propósitos del presente texto, se puede encontrar en las palabras de Morales un esquema general. Frente al discurso de posesión del presidente Petro, la exfiscal manifiesta que este:

Sorprendió al país positivamente porque los colombianos estamos agotados de padecer una polarización que, además de los sufrimientos que nos ha dejado la violencia, ha llevado a la política y a la discusión pública a extremos de irascibilidad e irracionalidad insostenibles. Cuando Petro, en el discurso de su posesión, hace un llamado a la unidad nacional y a la paz está igualmente haciendo un llamado a la superación histórica de la polarización pugnaz que nos viene dividiendo como sociedad (Morales, 2022).

Los principales elementos de la polarización, de acuerdo con esta perspectiva, son las diferencias “insalvables” producidas en el marco de la irracionalidad y la pugnacidad de una sociedad partida en dos que sólo puede recomponerse bajo un llamado a la “unidad nacional”. Sin embargo, lo que no deja ver el discurso de quienes utilizan la polarización como término de análisis es que este crea la necesidad de un falso consenso para que exista democracia. Podría incluso pensarse que más que la confrontación abierta de posiciones, la idea de polarización entraña el peligro de creer que “si no se está de acuerdo conmigo, se está polarizando”. Así pues, “en una sociedad liberal democrática el consenso es, y será siempre, la expresión de una hegemonía y la cristalización de unas relaciones de poder... [Por tanto], la condición misma para la creación de un consenso es la eliminación del pluralismo en la esfera pública” (Mouffe, 2000, pp. 64-65). El dilema de posiciones como la de la exfiscal Morales, que bien aplica para posturas políticas como la del ex candidato Sergio Fajardo, es que aquel que no quiera formar parte de ese consenso es acusado de “radical” u “obsesivo” a sabiendas que, como hemos observado, la democracia necesita de escenarios de antagonismo y debate. De hecho, los consensos artificiales son el preludio de los regímenes autoritarios.

En tal sentido, el problema tiene otras dimensiones; no pasa por la discusión pública, sino por la manera en la que se tramitan las diferencias en Colombia. Como se veía anteriormente, el país tiene una vasta y compleja historia de exclusión, persecución y asesinato de sectores alternativos, enmarcada dentro del conflicto armado que, según cifras de la Comisión de la Verdad, dejó 450.666 muertos, 8 millones de desplazados y 50.770 personas secuestradas entre 1986 y 2016 (El Espectador, 2022a). De lo anterior se infiere que el discurso de la polarización no permite el disenso, pues plantea, en el sentido schmittiano de la política, una fractura amigo-enemigo o «nosotros» contra «ellos».

Sin embargo, lo que comúnmente se entiende por “polarización” no es más que la confrontación de posiciones resultantes de un proceso democrático, de ahí el peligro de estigmatizar la presencia de diferentes idearios sociales en pugna. De hecho, “sin una pluralidad de fuerzas que compitan en el esfuerzo de definir el bien común, que se propongan fijar la identidad de la comunidad, la articulación política del *demos* no podría producirse” (Mouffe, 2000, p. 71), por lo que resulta cuestionable decir que la izquierda política, uno de los



sectores más afectados por asesinatos sistemáticos en distintas épocas, quiera dividir a la sociedad. Este argumento, no obstante, es funcional para aquellos que no quieren cuestionar los orígenes de la desigualdad, esto es, según Bobbio (2014), la derecha política.

En consecuencia, lo que aquí llamamos falso dilema de la polarización consiste en una estrategia de doble sentido. Por una parte, asegurar a los defensores del *statu quo* que las cosas permanezcan tal y como están, teniendo en cuenta que un cuestionamiento al orden es una violación al “consenso”: la emergencia de la polarización. Por otra parte, la creación de dos bandos irreconciliables y abstractos que representan las diferencias sociales. Paradójicamente, al categorizar las posturas diversas y en confrontación como “polarizadoras” no se hace un llamado al consenso, sino a la violencia, pues se recurre constantemente a la idea de que los “polarizadores” no encontrarán herramientas democráticas para tramitar sus diferencias porque son “radicales” u “obsesivos”.

De igual manera, debe escaparse a la trampa del “acuerdo permanente” ya que “un excesivo énfasis en el consenso, unido al rechazo de la confrontación, conduce a la apatía y al distanciamiento respecto de la participación política” (Mouffe, 2000, p.117). Esto último fue lo que sucedió precisamente en el plebiscito por la paz de 2016. Mientras los medios de comunicación hablaban de una sociedad fragmentada en dos (“polarizada”), lo cierto es que los resultados mostraron el 62,6% de abstención (poco más de 21 millones de votantes), lo que confirma el problema de la apatía en la participación, algo diametralmente opuesto a la interpretación de la “fractura social”.

En esta misma línea, el caso por antonomasia de la “polarización” y la debilidad de su análisis se produjo luego de la victoria electoral de Gustavo Petro y Francia Márquez. Durante la segunda vuelta, múltiples medios y analistas hablaron de “un país polarizado” que se enfrentaba a dos modelos que no convencían. Sin embargo, el que más despertaba suspicacias, por su estilo y su discurso, era Gustavo Petro. A partir de aquí se comenzó a caracterizar un nuevo clivaje electoral en el voto Petro/ anti-Petro, pues los sectores tradicionales, a pesar de no encontrar satisfacción en Rodolfo Hernández (quien quiso desmarcarse de Álvaro Uribe), lo veían como la mejor opción dentro de las peores. Después de presentar un escenario de fragmentación social que se tradujo en la geografía electoral (recordar el plebiscito por la paz), Rodolfo Hernández decidió no ser la cabeza de la oposición al gobierno Petro y además dijo estar dispuesto a participar del “Frente Amplio del cambio” (El Espectador, 2022b)⁴. Con todo, la retórica de sectores irreconciliables quedó sin ninguna clase de fundamento e hizo que las voces más radicales del partido Centro Democrático se hicieran con el discurso opositor.

Independientemente de los resultados de su gestión, la era de Petro y Márquez inaugura una nueva dinámica en la democracia colombiana ya que, como recuerda Pasquino (1998), “el peso del aprendizaje de las reglas, los mecanismos y la dinámica de las democracias recae en particular sobre los hombros de la oposición” (p.144). En este sentido, lo que se intentó construir como un falso dilema de la polarización fue la entrada

en vigor de la confrontación institucionalizada. Empero, mediáticamente se quisieron presentar como “insalvables” los insultos que se produjeron a través de redes sociales, en su mayoría elaborados por los denominados *haters*. Es tan débil el argumento de la polarización que Gustavo Petro, el líder que generaba resquemores por la “fragmentación social” de su discurso, marcó el 64% de aprobación antes de iniciar su mandato, una cifra que no obtenía desde el 2005, pues su imagen desfavorable fue casi siempre superior (Quesada, 2022). Además, este porcentaje de respaldo a su gestión aumentó a 69% en el primer mes de mandato, de acuerdo con una encuesta del Centro Nacional de Consultoría, contratada por Revista Semana.

Esto no quiere decir que la crítica o la confrontación desaparezca y que el nuevo presidente deba generar un consenso hegemónico; de hecho, todo lo contrario. La condición de existencia de la democracia es el debate plural de posiciones adversarias. Esta es justamente la diferencia crucial: “no definir la política en términos de la relación amigo- enemigo, sino en la noción de adversarios, esto es, ‘enemigos amistosos’, aquellos que comparten un mismo espacio simbólico y quienes se muestran dispuestos a respetar la organización de ese espacio” (Mouffe, 2000, p. 30). Chantal Mouffe caracteriza esa diferencia entre el antagonismo y el *agonismo*. El primer concepto lo asocia a un debate radical y que parte del desconocimiento del “otro” (muy similar a la noción de “polarización” en Colombia), mientras que el segundo elemento se caracteriza por la confrontación tramitada en escenarios simbólicos e institucionales de la democracia.

Por tanto, la estrategia de los “analistas de la polarización” es responsabilizar a la izquierda (en este caso representada por Gustavo Petro y Francia Márquez) de generar división social, con el objetivo explícito de cerrarles el camino para la participación democrática. En abril de 2019, el expresidente Álvaro Uribe lo resumió de manera categórica cuando atacó al entonces senador Petro, diciéndole que prefería “80 veces al guerrillero en armas que al sicariato moral difamando” (El Tiempo, 2019). Esta postura parece haberse matizado con la reunión mantenida entre Uribe y Petro, pocos días después de la victoria electoral de este último.

Sin embargo, la narrativa permanece y podría resumirse en dos funcionalidades no exhaustivas entre sí. De una parte, la polarización es una visión radical del debate político que enfrenta a amigos y enemigos, estos últimos reconocidos como un peligro para la democracia (cuando realmente son todo lo contrario). Y, de otra parte, la polarización puede ser concebida como un producto artificial, una generalización apresurada sin fundamento técnico ni estadístico, pero que resulta atractiva para categorizar dos abstracciones que dan cabida a la necesidad de un gobierno purista y “alejado de los extremos”. Este fue precisamente el discurso de los excandidatos Ingrid Betancourt y Sergio Fajardo, cuyos resultados electorales no respaldaron sus tesis, pues no comprendieron que “el ámbito de la política (...) no es un terreno neutral que pueda aislarse del pluralismo de valores, un terreno en el que se puedan formular soluciones racionales universales” (Mouffe, 2000, p. 106). De hecho, el país estaba buscando escapar no de los

4. Aquí es oportuno mencionar que la Liga de Gobernantes Anticorrupción, colectividad de Rodolfo Hernández, decidió finalmente constituirse como partido de oposición a la administración del presidente Petro, el 7 de septiembre de 2022. Sin embargo, esto se produjo lejos de la pugnacidad que se mostraba en época electoral.

“extremos”, sino del peligro de continuar por una senda similar al gobierno que terminaba funciones.

Consideraciones finales

Al recoger las discusiones anteriormente presentadas, se puede afirmar que la victoria electoral de Gustavo Petro lo transforma, desde la perspectiva del establecimiento, de un enemigo a un enemigo legítimo (un adversario), con el cual, durante cuatro años se tendrán que tramitar las diferencias, pero a través de los debates democráticos. Esto es un paso fundamental para la profundización de la democracia en Colombia (para su vitalidad, en términos de Pasquino), toda vez que un hombre producto de su contexto, un “sobreviviente” para unos, un “exguerrillero” para otros, logró alcanzar la primera magistratura con las formas, los símbolos y el lenguaje de la contienda democrática. Por eso, el discurso de la polarización ha intentado deslegitimar su triunfo y el de su compañera de fórmula (que es en sí misma un símbolo del feminismo afrodescendiente y la lucha ambiental), presentándolos como fuerzas “de fractura social”, lo cual, como se ha demostrado es impreciso e injustificado.

En consecuencia, el primer triunfo de la izquierda en Colombia tiene un significado trascendental para la historia democrática del país ya que “aceptar el punto de vista del adversario es experimentar un cambio radical en la identidad política” (Mouffe, 2000, p.115). Sea por resignación o sea por estratagema, múltiples sectores han ido reconociendo la victoria de Petro y Márquez y, de este modo, han ido abriendo espacio para una nueva era en la política colombiana. De manera que, más allá de la victoria del Pacto Histórico, lo que está en juego es la institucionalización del debate y la expectativa democrática. Es decir, según Mouffe (2000), transformar la política del *antagonismo* (lucha entre enemigos) en *agonismo* (lucha entre adversarios); lo cual no es un hecho menor en un país en el que tradicionalmente se ha excluido a las tercerías políticas a través de su ilegalización o su asesinato sistemático.

Otro de los elementos de análisis propuesto en el texto fue la lectura de los clivajes para comprender los cambios estructurales del país a la luz de la discusión electoral. Ya se venía hablando de un cambio en la retórica paz-guerra que pareció superada con los acuerdos de La Habana y con la irrupción de la diada derecha e izquierda en el debate nacional, empujado quizá, por la alternativa real de la llegada de Gustavo Petro a la Casa de Nariño. No obstante, para las elecciones de 2022, el electorado se decantó por los discursos de cambio, de ahí que se expliquen las derrotas de Federico Gutiérrez y Sergio Fajardo en primera vuelta, quienes seguían anquilosados en la confrontación ideológica. De otro lado, el clivaje de la segunda vuelta pareció en un primer momento estar circunscrito entre establecimiento (Petro) y anti-establecimiento (Hernández), pero lo cierto es que el temor por una victoria de la izquierda llevó a los sectores de la derecha tradicional, apoyados por los medios de comunicación (Semana como el más emblemático) a redefinir la fractura en los términos Petro/anti-Petro, mientras se usaba como dínamo el concepto de la polarización.

De esta manera, la derecha promovía a Gustavo Petro como una figura “polarizadora” y, por extensión, primero a Gutiérrez y luego a Hernández como garantes

del “acuerdo y la unidad”, un hecho absolutamente artificial. Por tanto y en claro contraste:

en vez de borrar las huellas del poder y la exclusión, la política democrática nos exige que las pongamos en primer plano, de modo que sean visibles y puedan adentrarse en el terreno de la disputa. Y el hecho de que esto deba considerarse como un proceso sin fin no debería ser causa de desesperación, ya que el deseo de alcanzar un destino final sólo puede conducir a la eliminación de lo político y a la destrucción de la democracia. En una organización política democrática, los conflictos y confrontaciones lejos de ser un signo de imperfección indican que la democracia está viva y se encuentra habitada por el pluralismo. (Mouffe, 2000, pp. 49-50)

Así pues, lejos de constituir una amenaza para las instituciones democráticas, la victoria de la izquierda trae consigo la solidificación de los procesos participativos y abre un espectro para la inclusión de nuevos sectores como alternativa de poder. Esto deja de lado la idea del falso consenso, terreno en el cual la democracia liberal pretende mostrarse como universal y ver de manera ríspida y desconfiada a cualquier crítica que se haga a su constitución. A lo que asistimos ahora, entonces, es a una era de confrontación institucionalizada, una nueva manera de tramitar las diferencias, para lo cual era absolutamente necesario una victoria de la oposición política.

De hecho, como se observó a lo largo del artículo, la oposición es una condición *sine qua non* para la existencia de la democracia. Por tanto, el conflicto y la controversia son factores esenciales para la construcción de escenarios participativos que redundan en la consolidación de las instituciones. La irrupción de Gustavo Petro y Francia Márquez habla de la madurez de esa democracia, pues permite la alternancia del poder en el marco de unos acuerdos previamente definidos, lo que otorga legitimidad al sistema y a la competencia. Como señala Gianfranco Pasquino “para las oposiciones que se ofrecen como candidatas al gobierno con objetivos de transformación, que se pertrechan y operan con paciencia e imaginación, siempre es posible que estén por llegar los años de la esperanza y el gobierno” (Pasquino, 1998, p.120) En resumen, lejos de representar una ruptura institucional, la victoria de Gustavo Petro y Francia Márquez sugiere la vitalidad del sistema democrático en Colombia. Esto con independencia e incluso a pesar de los resultados de su gestión.

Referencias

- BBC News Mundo. (23 de mayo de 2022). Iván Duque sobre las elecciones en Colombia: “Si pudiera presentarme, estaría en la pelea y sería reelegido”. *BBC News* / <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61538860>
- Bobbio, N. (2014). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. (Trad. A. Picome). Madrid: Taurus. §



- Barrientos, F. (2011). Política comparada, Estado y democracia en la teoría de Stein Rokkan. *Revista de Sociología*, 26, pp. 9-36. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2011.27485>
- Cano, L. (03 de marzo de 2022). 5.733 integrantes de la UP fueron asesinados y desaparecidos en el marco del conflicto: JEP. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/5-733-integrantes-de-la-up-fueron-asesinados-y-desaparecidos-en-el-marco-del-conflicto-jep>
- CNN Español. (18 de junio de 2022). Cuestionamientos sobre datos de prueba difundidos de la elección en Colombia. *CNN en español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/18/resultados-colombia-elecciones-cuestionamientos-orix/>
- Dix, R. (1989). Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. *Comparative Political Studies*, 22 (1), pp. 23-37. <https://doi.org/10.2307/422320>
- El Espectador. (28 de junio de 2022a). Conflicto dejó 450.666 muertos: los datos que reveló la Comisión de la Verdad. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/informe-final-comision-de-la-verdad/conflicto-dejo-450666-muertos-los-datos-que-revelo-la-comision-de-la-verdad/>
- El Espectador. (28 de junio de 2022b). “Empezó el cambio”: Gustavo Petro y Rodolfo Hernández se reunieron en Bogotá. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/empezo-el-cambio-gustavo-petro-y-rodolfo-hernandez-se-reunieron-en-bogota/>
- El Tiempo. (24 de abril de 2019). Así fue el duro enfrentamiento entre Uribe y Petro en el Senado. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/la-pelea-entre-alvaro-uribe-y-gustavo-petro-en-el-senado-352816>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Bogotá: Editorial Planeta.
- González, F. (2014). “Aproximaciones al estudio del Estado en Colombia: conflicto armado, ilegalidad y narcotráfico”. En F. González (ed.), *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: ODECOFIN-CINEP.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel [Tomo V]*. (Trad. A. Palos). México D.F.: Ediciones Era.
- Galindo, J. (05 de agosto de 2022). Cómo cambió Colombia bajo Iván Duque, en cifras. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-05/como-cambio-colombia-bajo-ivan-duque-en-cifras.html>
- Laponce, J.A. (1981). *Left and Right. The Topography of Political Perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post- Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. & Rokkan, S (ed.). (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. London: Collier- Macmillan Limited.
- Moreno, A. (2020): *Political Cleavages. Issues, Parties and the Consolidation of Democracy*. London: Routledge.
- Mouffe, C. (2000). *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*. (Trad. T. Fernández & B. Eguibar). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Morales, V. (09 de agosto de 2022). Sorprendió Petro. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/viviane-morales-hoyos/sorprendio-petro-columna-de-viviane-morales-693331>
- Morlino, L. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Reis*, 35, pp. 7-61. <https://doi.org/10.2307/40183153>
- Mosca, G. (2002). *La clase política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2017). La consolidación democrática. En H. Sánchez de la Barquera (Ed), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen II: Régimen político, sociedad civil y política internacional* (pp. 141-147). México: UNAM.
- Osorio, J.A. (2015). *Gaitán: vida, muerte y permanente presencia*. Bogotá: Punto de lectura.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, 7(2), pp. 34-51. <https://doi.org/10.1353/jod.1996.0034>
- Pasquino, G. (1998). *La oposición*. (Trad. J. Linares). Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez Guevara, N. Cruz, C. (19 de junio de 2022). El triunfo del Pacto Histórico: entre el pragmatismo y los movimientos sociales. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/triunfo-del-pacto-historico-pragmatismo-los-movimientos-sociales/>
- Piketty, T. (2022). *Una breve historia de la igualdad*. (Trad. D. Fuentes). Bogotá: Ariel.
- Quesada, J. (14 de julio de 2022). La popularidad de Petro se dispara antes de empezar su mandato. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-14/la-popularidad-de-petro-se-dispara-antes-de-empezar-su-mandato.html>
- Rokkan, S. (2002). *Stato, nazione e democrazia in Europa* (a cura di Peter Flora). Bologna: Il Mulino.
- Rorty, R. (1994). Sind Aussagen universelle Geltungsansprüche? *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 6, pp. 975-988. <https://doi.org/10.1524/dzph.1994.42.6.975>
- Said, E. (2008). *Orientalismo*. (Trad. M. Cifuentes). Barcelona: Random House Mandadori.
- Santos, D. (30 de mayo de 2022). Ni Twitter, ni Facebook: Así ganó Rodolfo TikTok Hernández. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/diego-santos/columna-de-diego-santos-asi-gano-rodolfo-tiktok-hernandez-676263>
- Semana. (18 de junio de 2022). ¿Exguerrillero o ingeniero? Colombia elige a su nuevo presidente entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández. ¿quién es quién? *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/exguerrillero-o-ingeniero-colombia-elige-a-su-nuevo-presidente-entre-gustavo-petro-y-rodolfo-hernandez-quien-es-quien/202219/>



“Dueñas de Casa” Serie

Elecciones de Congreso en Colombia en 2022 ¿Pluralismo, cambio y renovación?

Congressional elections in Colombia in 2022 Pluralism, change and renewal?

Javier Duque Daza 

Universidad de Valle, Colombia

jduqued86@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las elecciones del 2022 en Colombia. El artículo está centrado en el nivel de pluralismo y en el grado de renovación y estabilidad de los integrantes del parlamento. La metodología incluyó dos aspectos centrales; por una parte, la clarificación conceptual y teórica (el pluralismo y la continuidad/estabilidad); por otra, las dimensiones del análisis: para el pluralismo se diferenciaron a los partidos según su identificación de izquierda o derecha, y entre partidos tradicionales y alternativos; la presencia de minorías étnicas y religiosas; el género de los parlamentarios y su condición de insider o de outsider; y para la medición de la renovación-estabilidad de los congresistas se tuvo en cuenta la continuidad y se agruparon según el número de periodos de permanencia en sus curules en las dos décadas del periodo 2002-2022. La información electoral fue obtenida de fuentes oficiales (Registraduría Nacional del Estado Civil), además de la bibliografía secundaria e información periodística para datos complementarios. Los dos resultados principales indican que el Congreso elegido tiene un alto grado de pluralismo y que hay en ambas cámaras altos niveles de renovación.

Palabras clave: elecciones, parlamento, pluralismo, izquierda, derecha, partidos.

Abstract

The objective of this article is the analysis of the 2022 elections in Colombia and is focused on the level of pluralism and the degree of renewal and stability of the members of parliament. The methodology included two central aspects. On the one hand, conceptual and theoretical clarification (pluralism and continuity/stability). On the other hand, the dimensions of the analysis: for pluralism, the parties were differentiated according to their identification as left or right and between traditional and alternative parties; the presence of ethnic and religious minorities; the gender of the parliamentarians and their condition of insider and for the measurement of the renewal-stability of the congressmen, continuity was taken into account and they were grouped according to the number of periods of permanence in their seats in the two decades of the period 2002-2022. The electoral information was obtained from official sources (National Registry of Civil Status), in addition to secondary bibliography and journalistic information for complementary data. The two main results indicate that the elected Congress has a high degree of pluralism and that there are high levels of renewal in both chambers.

Keywords: elections, parliament, pluralism, left, right, parties.

Artículo: Recibido el 15 de agosto de 2022 y aprobado el 7 de septiembre de 2022

Cómo citar este artículo:

Duque Daza, J. (2022). Elecciones de Congreso en Colombia en 2022. ¿Pluralismo, cambio y renovación? *Reflexión política* 24(50), pp. 17-35. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4543>

Introducción

¿Quiénes fueron los elegidos en las elecciones al Congreso de 2022 en Colombia? ¿Es pluralista e incluyente la conformación del Congreso de la República? ¿Cuál es el nivel de renovación-

continuidad de los integrantes del Congreso respecto a las elecciones precedentes?

Estos interrogantes remiten a dos cuestiones centrales de los parlamentos o congresos en las democracias liberales: su

nivel de pluralismo y el grado de renovación/estabilidad en su conformación. Se supone que los congresos representan la diversidad de intereses de la sociedad y, por ello, a él deben tener acceso personas pertenecientes a diversos segmentos de esta. Así mismo, los integrantes del Congreso no son inamovibles, vitalicios o permanentes, sino que, por el contrario, son más o menos temporales, más o menos removibles y cambiantes, y en esto incide el tipo de competencia entre partidos, los debates públicos, las dinámicas en la sociedad, la aparición de nuevos partidos y/o líderes.

Respecto a la primera cuestión, uno de los asuntos básicos de las democracias es la posibilidad de que en sus espacios de representación se refleje la diversidad de la sociedad. Estos son espacios de agregación y articulación de intereses, en cuanto más variados sean más reflejarán la complejidad y heterogeneidad social, más plurales son. El pluralismo contiene al menos cuatro componentes básicos: (a) la existencia en la sociedad de una variedad de organizaciones y grupos sociales y políticos, y su capacidad de hacerse escuchar y hacer valer su voz; (b) la multiculturalidad, la diversidad sociocultural y étnica de la sociedad y su expresión en la competencia política; (c) la inclusión de ambas, de la variedad y la diversidad, en las decisiones y en las políticas y programas; y (d) la aceptación de la ciudadanía diferenciada, en los casos en los que existen minorías que históricamente han sido discriminadas y excluidas de la participación, de las decisiones y de la representación (Eisfeld, 2006). En esta dirección, se considera que en la democracia existe pluralismo político cuando se acepta la existencia de una multiplicidad de grupos y organizaciones que interactúan en la búsqueda de consensos de convivencia; del pluralismo social se asume que en la sociedad coexisten diversas culturas sin confrontación entre ellas; y del pluralismo cultural la aceptación del multiculturalismo o la multiplicidad de culturas, etnias, religiones, creencias, modos de vida (Sartori, 2001).

En las democracias liberales se afronta la existencia del pluralismo de formas más o menos restringidas, más o menos amplias. Restringidas, cuando se limita de facto o se impide que impere la variedad y la diversidad o hay reglas restrictivas o discriminatorias. De forma amplia, cuando se permiten ambas y se crean condiciones para que accedan a espacios de representación personas de todos los sectores sociales, de todas las organizaciones, de todas las características socioculturales y étnicas, de todas las creencias.

El mayor o menor nivel de pluralismo en los congresos o parlamentos depende de diversos factores. Tres de estos son especialmente importantes y su conjugación puede derivar en una mayor diversidad, pluralidad e inclusión social: la existencia de clivajes sociales o de sectores de la sociedad que buscan expresarse en las esferas de poder; las reglas electorales plurales e incluyentes (carácter integrativo del sufragio, representación proporcional, financiación estatal de campañas, flexibilidad en las normas de conformación de partidos, listas paritarias de género, distritos o circunscripciones exclusivas para minorías étnicas discriminadas o delimitación especial y otras medidas de acción afirmativa) y las tradiciones y capacidades organizativas de sectores sociales que incursionan en la competencia electoral (Von Beyme, 1989; Harmel & Robertson, 1985; Amorín & Cox, 1995). En todo caso, el Congreso no es un reflejo mecánico de la variedad y el pluralismo en la sociedad, depende de los contextos y de las formas como se combinan estos tres factores.

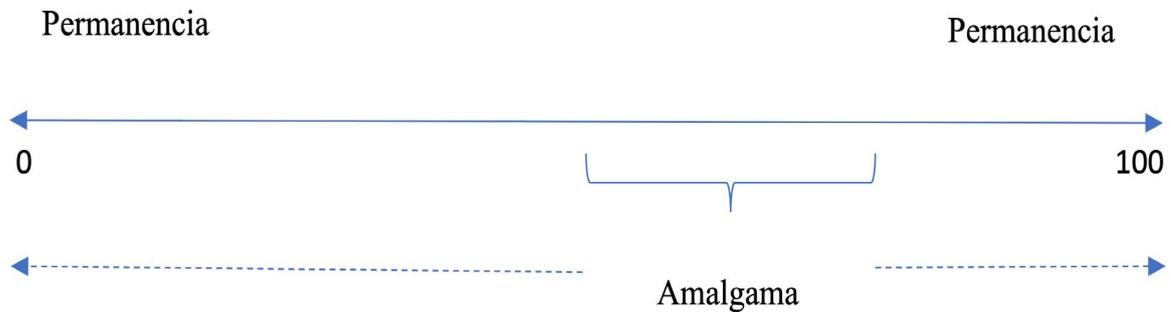
En cuanto a la segunda cuestión, una de las dimensiones centrales del análisis de la clase política institucionalizada se refiere al de su dinámica en términos de movilidad-renovación-permanencia.¹ Los vehículos de esta movilidad son mayoritariamente los partidos políticos a través de los procesos de reclutamiento, de carrera interna e itinerarios profesionales y/o de postulación a los cargos de elección popular. Esta dinámica puede ponderarse recurriendo a un esquema cuyos polos corresponden, por una parte, a una absoluta estabilidad (renovación equivalente a 0) que expresa la absoluta inmovilidad

1. En dos trabajos anteriores se ha retomado este enfoque para analizar la estabilidad y la renovación en el Congreso en periodos diferentes (Duque 2005 & 2011).

de la política que tiende a perpetuar los mismos círculos decisores y generaría una *oligarquía parlamentaria* y, por otra, a una total circulación (renovación equivalente a 100) que expresaría la imposibilidad de conformación de una clase política profesional ante la continua entrada y salida de

los miembros de las instancias de representación. Lo más frecuente es una situación de *amalgama*², una mezcla de casos de reelecciones y continuidad con casos de movilidad y renovación, como lo ha graficado Angelo Panebianco (1992):

Esquema 1. estabilidad-renovación en la conformación del Congreso



Fuente: elaboración propia con base en Angelo Panebianco (1992).

Los factores asociados a una mayor renovación o estabilidad en la conformación de los congresos o parlamentos son diversos: de nuevo, las reglas electorales (existencia o no de reelección; el tipo de lista, únicas o múltiples, abiertas o cerradas; la existencia de umbral electoral que estimula o no la agregación; el sistema de representación proporcional; la flexibilidad en los requisitos para crear partidos); la dinámica interna en los partidos, las características del mayor o menor control de los procesos de carrera y de postulación de candidatos (Panebianco, 1990); las dinámicas políticas y sociales que propician el surgimiento de nuevos partidos políticos. En algunos casos se desagregan de los existentes o se fusionan algunos; en ambos casos, la competencia puede presentar transformaciones con el acceso de nuevos miembros a la clase política institucionalizada. En otros casos surgen nuevos clivajes que dan origen a partidos que expresan intereses y motivaciones de nuevos sectores de la sociedad (Bottomore, 1964).

De acuerdo con estas consideraciones, tres enunciados guían este análisis que da cuenta de la conformación del Congreso elegido en Colombia en 2022.

E₁: el Congreso elegido es pluralista en su conformación, en términos étnico-culturales, de creencias religiosas, de género, de orientaciones ideológicas y programáticas de sus partidos. En el Congreso hacen presencia diversos sectores de la sociedad y muchas voces se puedan expresar y tomar parte de las decisiones. En esta diversidad incidieron la complejidad y pluralidad de intereses en la sociedad, las reglas electorales y la capacidad organizativa de diversos grupos y sectores sociales.

E₂: por primera vez en el Congreso colombiano los partidos que han tomado parte de las coaliciones de gobierno o lo han ejercido individualmente en las últimas décadas no obtuvieron mayorías absolutas; un partido programático reformador fue por primera vez el partido de mayoría relativa (a la vez que ganaría la presidencia dos meses después) y otras fuerzas políticas ganaron espacio.

E₃: hubo una alta renovación en la conformación del Congreso. Se presenta una situación de amalgama, de mezcla entre nuevos y establecidos, con predominio de los primeros y la presencia de un núcleo de congresistas

2. En el sentido planteado por Angelo Panebianco (1990), las distintas posibilidades de renovación de las élites pueden colocarse a lo largo de una escala, en la cual en un extremo se ubica el fenómeno muy escaso de una renovación o circulación total y en el otro extremo la total inmovilidad o estabilidad, que constituye también un caso poco probable. La amalgama corresponde a una mezcla con diversos grados de circulación-estabilidad.

que se han estabilizado. En la alta renovación incidieron las reglas electorales; la crítica situación de fragilidad organizativa y pérdida de confianza y credibilidad en los partidos mayoritarios; las nuevas dinámicas organizativas de la izquierda partidista; los acuerdos del proceso de paz; y, en menor medida, el rol de las redes sociales en la creación de nuevos votantes.³

Es un análisis que tuvo como base los resultados de las elecciones, los partidos y los elegidos en 2022. Para el pluralismo se consideraron cuatro aspectos: la distinción izquierda-derecha de los partidos y la distinción partidos establecidos y alternativos; la presencia de minorías étnicas indígenas y afrodescendientes y religiosas cristianas; el género de los y las elegidas; y la presencia de *insider-outsider*. Para la medición de la renovación-estabilidad de los congresistas se contó con una base de datos de congresistas de dos décadas (2002-2022) y los escrutinios de 2022, además de la bibliografía secundaria e información periodística para datos complementarios.

El artículo se divide en dos partes, la primera corresponde al pluralismo y a la forma como se refleja en la composición del Congreso, incluye la descripción de los resultados de la elección con focalización en la diversidad y multiplicidad de sectores sociales. La segunda da cuenta de la renovación del Congreso, compara los resultados de estas elecciones con los de las dos últimas décadas, describe los atributos de esta renovación y los factores asociados a ella. La tercera incluye las conclusiones.

1. Un Congreso pluralista

A diferencia de la historia política de Colombia hasta la década de 1980, la conformación del Congreso ha sido cada vez más plural en la procedencia de los senadores y representantes a la Cámara por la presencia creciente de mujeres, la elección de congresistas de diversas características raciales, la obtención de mayor participación de partidos

diferentes a los históricos Liberal y Conservador, y a los que surgieron de sus procesos de escisiones y reagrupaciones.

El bipartidismo es cosa del pasado. En las dos últimas décadas, el número de partidos en el país se ha mantenido en términos absolutos entre 8 y 13 (partidos con reconocimiento legal y representación en el Congreso). En estas elecciones participaron 16 partidos por la circunscripción ordinaria para Senado (algunos eran coaliciones) y 9 organizaciones por la circunscripción especial indígena⁴, de los cuales obtuvieron curules 13 partidos y dos organizaciones indígenas. Para la Cámara de Representantes participaron 21 partidos y algunas coaliciones, 7 organizaciones por la circunscripción indígena y 48 organizaciones y consejos comunitarios reconocidos ante el Ministerio del Interior para la elección de las dos curules exclusivas afrodescendientes. Obtuvieron curules 17 partidos o movimientos (con algunas coaliciones entre ellos) y dos en la circunscripción especial de afrodescendientes y uno en la circunscripción especial indígena. En la tabla 1 se registran los partidos y las coaliciones que obtuvieron curules, y es muy clara la ausencia de partidos dominantes, ninguno obtiene por sí mismo mayorías absolutas. Todos los partidos son minorías entre minorías.

Se puede leer esta tabla en clave de la fragmentación, y se tiene que, efectivamente, en el país el multipartidismo está altamente fragmentado y esto hace difícil, en muchos casos, distinguir unos partidos de otros (adicionalmente por ambigüedad programática y poco énfasis en sus ideas y proyectos de sociedad), construir consensos y, además, dificulta la gobernabilidad para el poder ejecutivo. Pero, también se puede leer desde la perspectiva del pluralismo y la inclusión. Se observa que, frente al pasado no muy lejano del dominio de dos partidos limitados y excluyentes, el presente es el de una multiplicidad de agrupaciones, de voces e intereses. Si lo tomamos como un espejo veremos que en él se refleja una mayor complejidad, la diversidad y la multiplicidad del país. Una sociedad más plural.

3. El Congreso aumentó el número de escaños. El Senado se mantuvo en 108, incluyendo 100 curules elegidas en circunscripción nacional única, dos indígenas, cinco del partido Comunes (ex Farc) y la curul para el segundo en las elecciones presidenciales. La Cámara de Representantes está conformada por 188 escaños: 161 son elegidos por circunscripciones ordinarias departamentales; 5 del partido Comunes por último periodo; 4 curules especiales, de estas 2 para las comunidades afrodescendientes, 1 para la Circunscripción Especial Indígena y 1 para los colombianos residentes en el exterior. Un candidato raizal por el departamento insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, curul que está pendiente de ser reglamentada. Otra curul es para el compañero de fórmula vicepresidencial del candidato que quede en segundo lugar en las elecciones presidenciales. Por primera vez fueron elegidas las 16 curules de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

4. Los grupos políticos indígenas fueron: Asociación de Cabildos Indígenas por Colombia, Democracia desde abajo, La Palma, Partido Indígena Colombiano, Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Mandato ambiental, Asociación nacional de Cabildos y Autoridades Indígenas de Colombia (ANICOL), Resguardo Campo Alegre, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia y Organización Social Político Ancestral, O.S.A (Registraduría Nacional del Estado Civil, Elecciones legislativas 2022).

**Tabla 1.** Partidos y coaliciones con curules en el Congreso 2022

Partidos	Senado			Cámara		
	2018	2022	Diferencia	2018	2022	Diferencia
Pacto Histórico*	9	20	+ 11	7	27	+ 20
Liberal	14	14	0	35	32	- 3
Conservador	14	15	+ 1	21	25	+ 4
Alianza Verde-Centro Esperanza**	9	13	+ 4	10	11	+ 1
Centro Democrático	19	13	- 6	32	16	-16
Cambio Radical	16	11	- 5	30	16	-14
Partido de la Unión por la Gente	14	10	- 4	27	15	-12
MIRA-Justa Libres	6	4	- 2	1	1	0
M. Alternativo Indígena Social	1	1	0	0	1	+ 1
AICO	1	1	0	0	0	0
Liga Gobernantes Anticorrupción	0	1	+1	0	3	+ 2
Partido Comunes	5	5	0	5	5	0
Nuevo Liberalismo	0	0	0	0	1	+ 1
Centro de Esperanza	0	0	0	0	1	+ 1
Coaliciones						
-Cambio Radical-Justa Libre-Mira	----	----	----	0	1	+ 1
-Conservador-Partido de la U	----	----	----	0	1	+ 1
-Conservador-Centro Democrático	----	----	----	0	1	+ 1
-Pacto Histórico-Alianza Verde	----	----	----	0	2	+ 2
-Cambio Radical-Mira	----	----	----	0	1	+ 1
-Liberal-Justa Libres	----	----	----	0	2	+ 1
-Fuerza Ciudadana-Fuerza del Cambio	----	----	----	0	1	+ 1
-Colombia Renaciente	----	----	----	0	1	+ 1
-Coalición Centro Esperanza	----	----	----	0	1	+ 1
-Alternativos (Verde y PDA)	----	----	----	0	2	+ 2
-Gente en Movimiento	----	----	----	0	1	+ 1
-Coalición Juntos por Caldas	----	----	----	0	1	+ 1
-Partido de la U-Justa Libres	----	----	----	0	1	+ 1
-Palenque Municipio de Galapa	----	----	----	0	1	+ 1
-Organización Afrodescendientes	----	----	----	0	1	+ 1
-CITREP	----	----	----	0	16	+ 16
Total	108	108	----	168	187	----

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil.

*En 2018 se consideran las curules de Decentes y del Polo Democrático Alternativo juntas. Una curul para un excombatiente avalado por el Pacto Histórico.

**Coalición que no existía en 2018. Se incluyen aquí las dos curules de Humberto de la Calle Lombana expulsado de Oxígeno Verde que hacía parte de esta coalición.

AICO: Autoridades Indígenas de Colombia.

En esta mayor pluralidad se encuentran políticos integrados a los partidos históricos Liberal y Conservador que, desplazados de sus lugares de preminencia y dominio del pasado, siguen representando un importante sector del Congreso (suman 29 de los 108 senadores y 57 de los 188 representantes a la Cámara). Hay también congresistas integrados en los partidos que resultaron de escisiones y reagrupaciones de exintegrantes de los dos partidos y algunos nuevos liderazgos: Cambio Radical, Partido de la Unión por la Gente, antes Partido Social de Unidad Nacional, Centro Democrático (en conjunto suman 34 senadores y 47 representantes). Estos cinco partidos se suelen ubicar en el espectro ideológico como partidos de derecha.⁵ Por otra parte, hay otro grupo de partidos que han sido tradicionalmente minoritarios, marginados del poder ejecutivo nacional o han surgido recientemente, este es el caso del Pacto Histórico, la Alianza Verde, Centro Esperanza, la Liga Gobernantes Anti-Corrupción y coaliciones entre estos (en conjunto suman 34 senadores y 50 representantes a la Cámara). Muchos de estos partidos se auto declaran de izquierda, este es el caso de las organizaciones integradas en El Pacto Histórico y/o en coaliciones como la Unión Patriótica, Fuerza Ciudadana, Movimiento Dignidad, también Alianza Verde que se caracteriza como de centro-izquierda, el Partido COMUNES, surgido de la ex guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC).⁶ No constituyen bloques de partidos que actúan de forma coligada o coordinada en el Congreso y en el escenario electoral. Solo se agrupan de esta forma por su lugar en el Congreso y sus cercanías en el

espectro ideológico y para mostrar la variedad de agrupaciones que compiten por espacios de poder y por intereses que representan.

La mayor pluralidad también se expresa en la presencia de minorías étnicas. En esta elección participaron 7 organizaciones⁷ y obtuvieron curules Autoridades Indígenas de Colombia (Polivio Leandro Rosales) y el Movimiento Alternativo Indígena Social (Aida Marina Quilcué), que también ganó el escaño en la Cámara de Representantes (Norman David Bañol). Así mismo, las minorías afrocolombianas hacen parte del Congreso y cuentan con dos curules exclusivas en la Cámara de representantes. Estas minorías se han caracterizado por su gran fragmentación y en estas elecciones se presentaron candidatos en las listas de 48 organizaciones y consejos comunitarios con reconocimiento legal. Fueron elegidos dos candidatos con nexos con políticos y partidos tradicionales que les dieron una gran ventaja frente a las organizaciones auténticamente vinculadas a comunidades locales de afrocolombianos. Una curul fue para Ana Rogelia Monsalve Álvarez, quien logró el aval del Palenque Consejo Comunitario de la Vereda las Trecientas y del Municipio de Galapa⁸, y la otra para Miguel Abraham Polo Polo, avalado por el Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo (este personaje ha sido integrante activo del partido Centro Democrático y en esta oportunidad apeló a su identidad étnica para sobrevivir en la competencia electoral ante las dificultades de su partido).⁹

En la competencia política por fuera de las circunscripciones especiales también han accedido a curules otros políticos afrodescendientes en departamentos en los cuales estos representan

5. Este partido surgió de la unión de dos movimientos evangélicos y políticos, Colombia Justa y Libres. El 11 de diciembre de 2017 se inscribió bajo la etiqueta de grupo significativo de ciudadanos para poder participar en las elecciones de 2018 en las que obtuvo tres senadores y un representante a la Cámara, y se convirtió en partido político reconocido legalmente. Ese año hizo parte de la coalición ganadora de las elecciones presidenciales en las que se eligió a Iván Duque Márquez. En 2019 obtuvo dos curules en el Concejo de Bogotá e hizo parte de varias coaliciones en el país (El Espectador, 2017; Semana, 2018).
6. No hay espacio para desarrollar este punto. Cabe resaltar que en América Latina se suele considerar que por la débil orientación ideológica los partidos son más bien populistas, personalistas y clientelistas, lo cual no significa que el esquema izquierda-derecha no se válido para el análisis (Colomer & Escatel, 2005). Hoy las izquierdas en el subcontinente se asocian con la defensa del papel regulador del Estado en la economía y en la sociedad; no cuestionan el capitalismo sino su orientación "salvaje" neoliberal; defienden la democracia, pero con reivindicación de procesos participativos; defienden la necesidad de conformar bloques regionales para mejorar sus economías y la soberanía nacional; defienden políticas distributivas y de calidad de vida para toda la sociedad; también las libertades individuales y el pluralismo, así como derechos de cuarta generación, el laicismo, la secularización y la construcción de estrategias y acciones comunitarias orientadas a la autodeterminación. Las derechas se identifican, en términos generales, con el Estado mínimo; las privatizaciones; la defensa del libre mercado de forma ortodoxa; el asistencialismo focalizado en lugar de una política de redistribución; el apego a valores e instituciones tradicionales como la familia, la religión, valores católicos, la oposición al pluralismo y la liberalización de los hábitos y de las costumbres y asuntos como la eutanasia, las libertades sexuales, los matrimonios del mismo sexo, el aborto (Arditi, 2009). De acuerdo con las mediciones del Barómetro de las Américas de la auto identificación de quienes se consideran afines a estos partidos, en el espectro izquierda-derecha en el que el valor 1 corresponde a la extrema izquierda y 10 a la extrema derecha, los partidos que son considerados de derecha tienen los siguientes valores: Liberal 7,3; Conservador 7,4; Cambio Radical 6,4; Partido de la U 6,4; Centro Democrático 7,8; MIRA 5,4. En la izquierda el Polo Democrático Alternativo, parte del Pacto Histórico, tiene un valor de 4,8; COMUNES y la Unión Patriótica de 3,7 (Barómetro de las Américas, 2019).
7. Las nueve organizaciones indígenas que compitieron por la curul exclusiva fueron: Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS); Asociación Nacional de Cabildos y Autoridades Indígenas de Colombia (ANICOL); Autoridades Indígenas de Colombia (AICO); Resguardo Indígena Alto San Jorge; Resguardo Indígena Alta y Media Guajira; Resguardo Indígena y Partido Indígena Colombiano (PIC) (Registraduría Nacional del Estado Civil).
8. Esta elección fue polémica, ya que la nueva congresista anteriormente se había hecho reconocer por el Ministerio del interior como indígena, y en esta elección obtuvo el aval de esta organización de negritudes. Además, obtuvo casi la mitad de su votación en el municipio de Malambo, del cual su hermano Ruménique Monsalve Álvarez es el alcalde, quien habría puesto a su servicio la maquinaria local y su influencia. "La otra curul afro quedó en manos de Ana Rogelia Monsalve y sus cuestionables maquinarias en Atlántico" (Infobae, 2022).
9. Sobre el debate de esta elección ver: Lasillavacia.com, marzo 2 de 2022 "Dos maquinarias de Atlántico van juntas en una superlista por las curules afro". Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/dos-maquinarias-de-atlantico-van-juntas-en-una-superlista-por-las-curules-afro/>



un porcentaje alto de la población. En total se pasó de 10 a 18 curules de afrocolombianos entre 2018 y 2022. Hay congresistas elegidos por el Pacto Histórico, el Partido de la U, Partido Liberal y Cambio Radical.¹⁰ Así mismo, de las 16 curules a la Cámara por la circunscripción especial de la paz fueron elegidos cuatro afrodescendientes.¹¹

Otras minorías que han obtenido curules desde las elecciones de 1991 han sido las organizaciones políticas creadas sobre la base de iglesias evangélicas. En estas elecciones obtuvieron curules el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA y Colombia Justa Libres. Estos decidieron actuar en coalición y ganaron 4 curules en el Senado y una en la Cámara.

Finalmente, el mayor pluralismo del Congreso se refleja en el aumento del número de mujeres por cuanto se pasó de 23 a 32 senadoras y de 32 a 52 en la Cámara (46 por la Cámara territorial, 1 para Cámara afro; 1 por colombianos en el exterior, 3 por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, CITREP y la curul de la fórmula a la vicepresidencia del segundo candidato en votos). La presencia de mujeres es cada vez más significativa en el Congreso. Aunque aún está lejos de equipararse con la participación de los hombres, es evidente el avance (además, el 38,7 % del total de candidatos al Congreso eran mujeres). Los partidos con más congresistas mujeres son el Pacto Histórico, Liberal y Conservador.¹² Hubo un movimiento político creado por mujeres, que se presentó como una propuesta de reivindicación de género, se llamó Estamos listas, pero no alcanzó a superar el umbral ni obtuvo curules. También se refleja el mayor pluralismo con la presencia de personas pertenecientes a las minorías de LGBTI, que reivindicaron en las campañas su condición. Obtuvieron 6 curules.¹³

Gráfico 1. Evolución de la participación de las mujeres en el Congreso de la República 1994-2022



Fuente: El Tiempo, marzo 16 de 2022 “Rumbo a la paridad: 83 mujeres ocuparán curules en el Congreso”.

Tabla 2. Curules de sectores sociales en el Congreso 2022-2026

Sectores de la sociedad	Senado	Cámara
Indígenas	2	1
Afrodescendientes	2	18
Partidos religiosos cristianos	4	1
Mujeres congresistas	32	52
Total congresistas		32

Fuente: elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil y El Espectador, marzo 18 de 2022 “Hito de Francia Márquez y 17 congresistas afros” y El Tiempo, marzo 16 de 2022 “Rumbo a la paridad: 83 mujeres ocuparán curules en el Congreso”.

2. Alta renovación en la conformación del Congreso

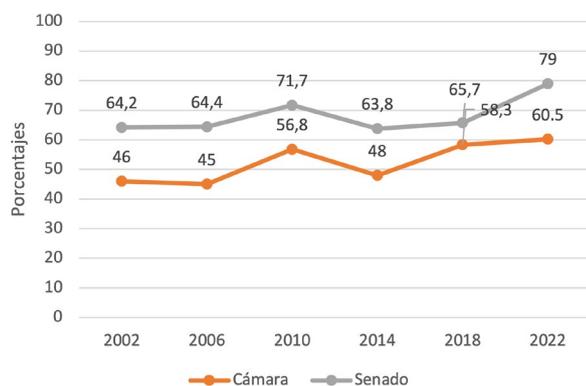
En contravía de algunas percepciones sobre una supuesta continuidad y la presencia “de los mismos con las mismas”, en las dos últimas décadas se ha presentado en el Congreso de Colombia una alta renovación en las dos cámaras, en 2022 se presentaron los más altos porcentajes de nuevos integrantes en estas dos.¹⁴

- Por el Pacto Histórico Paulino Riascos, Isabel Zuleta López, Piedad Córdoba al Senado; a la Cámara Cristóbal Caicedo por el Valle del Cauca, y Dorina Hernández Palomino por Bolívar. Por el Partido de la U a la Cámara Astrid Sánchez Montes de Occa, integrante de un poderoso clan del departamento del Chocó, Víctor Salcedo Guerrero del Valle del Cauca y por San Andrés islas, Carlos Alberto Bryan Uribe. Silvio Carrasquilla en la Cámara por el Partido Liberal en Bolívar, también Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera por Chocó y Elizabeth Jay-Pang por San Andrés. De Cambio Radical fueron elegidos Hernando González por el Valle del Cauca y Gersel Luis Pérez Altamiranda por Atlántico. Por el Centro Democrático fueron elegidos Jorge Méndez por San Andrés y Milton Hugo Angulo Viveros, del Valle del Cauca (El Espectador, 2022).
- Orlando Castillo Advíncula, de la circunscripción nueve (Buenaventura, Guapi, López de Micay y Timbiquí); Gerson Lisimaco Montaña Arizala, de la circunscripción diez (Nariño: Barbacoas, El Charco, La Tola, Magüí, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco; John Fredi Valencia Caicedo, de la circunscripción once (Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón), y James Hermenegildo Mosquera Torres, de la circunscripción seis (Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Novita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto y dos municipios de Antioquia: Vigía del Fuerte y Murindó (El Espectador, 2022).
- El Pacto Histórico con 17, el Partido Liberal con 15, el Conservador con 10, Alianza Verde con 8, Centro Democrático con 7, Partido de la U con 6, Cambio radical 5, MIRA 3, MAIS 1, Liga Anticorrupción 2 y otros con 11, uno por cada partido (El Tiempo, 2022).
- Susana Boreal fue elegida a la Cámara por Antioquia y María del Mar Pizarro por Bogotá, ambas por el Pacto Histórico; Andrés Cancimance elegida a la Cámara por Putumayo; Carolina Giraldo y Alejandro García a la Cámara por Risaralda por la coalición Alianza Verde-Polo Democrático Alternativo; Angélica Lozano, senadora por Alianza Verde (El Colombiano, 2022).
- La renovación corresponde al porcentaje de elegidos al Senado y la Cámara de Representantes en cada año, que no habían sido elegidos en ninguna de las elecciones anteriores (desde 1958, año de inicio del régimen de coalición). En cuanto a los grados de circulación planteamos una escala con cuatro categorías: I) baja circulación entre 0-25 % de nuevos miembros del congreso; II) circulación media, entre 26-50 %; III) alta circulación entre 51-75% y IV) muy alta circulación más del 75%. En algunos pocos casos algunos congresistas elegidos durante este periodo ya habían pertenecido al congreso en elecciones anteriores al golpe militar de 1953. Se consideran como nuevos congresistas en su respectivo año. En las elecciones de 1951 el Partido Liberal se abstuvo de presentar candidatos y decretó abstención oficial siendo constituido un congreso sólo con miembros del partido conservador, y entre 1953-1957, periodo del gobierno militar, no hubo elecciones, hay un periodo de nueve años en el cual no hay competencia partidista electoral

La renovación es el porcentaje de los congresistas nuevos en cada elección en la respectiva Cámara.¹⁵ En la Cámara la renovación fue del 79 % y en Senado del 60,2 %. En las últimas seis elecciones ha sido más alta en la Cámara que en el Senado (en promedio del 68,1 % Cámara y 53,6 %) Senado. Así está registrado en el gráfico 2.

La renovación en el Senado ha sido tradicionalmente menor, ya que es más difícil ganar una curul mediante circunscripción única nacional, dado que, aunque existan nichos electorales departamentales, estos no suelen ser suficientes y deben buscar votos en otros departamentos o a nivel nacional, y esto es mucho más costoso, implica ser una figura nacional reconocida, tener una amplia red de contactos con políticos locales, invertir grandes cantidades de dinero. Además, los senadores en ejercicio cuentan con mayor poder e influencia política que ponen al servicio de su reelección. El acceso a la Cámara, por el contrario, implica competir solo en el departamento, el número de votos requeridos es sustancialmente menor, igual que la inversión y la red de contactos. En departamentos pequeños solo algunos pocos miles de votos alcanzan para obtener una curul y se facilita hacer campañas mediante contactos directos “puerta a puerta”, ahora apoyados con las redes sociales.

Gráfico 2. Renovación en la conformación del Congreso 2002-2022



Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El grado de renovación en el Congreso se expresa también cuando se agrupa a los congresistas según el número de periodos que llevan en sus curules (en una o en ambas cámaras).

En concordancia con los altos niveles de renovación, quienes solo llevan un periodo en el Congreso representan el 68,5 % (203 congresistas) y las otras tres categorías en conjunto suman 31,5 %. Son muy pocos los congresistas que se mantienen por tres o por más periodos; sin embargo, son muy poderosos, especialmente quienes hacen parte del núcleo estable de políticos regionales que se han anclado en sus posiciones de poder, cuentan con amplias clientelas electorales y ejercen influencia en sus departamentos y a nivel nacional. Aquí se incluyen 28 congresistas con cuatro o más periodos y 15 que llevan tres periodos y se están consolidando. En total el 14,9 % de los congresistas son políticos que se pueden considerar muy estables y cada vez con más poder.

Tabla 3. Número de congresistas según periodos de permanencia en el Congreso

Número de periodos	Congresistas	Porcentajes
4 periodos o más	29	9,8
3 periodos	15	5,1
2 periodos	49	16,6
Nuevos	203	68,5
Total	296	100,0

Fuente: elaboración del autor con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta distribución de los congresistas según su permanencia en el Congreso dista mucho de la imagen que correspondía a la clase política institucionalizada de elección popular en décadas anteriores. Hasta mediados de 1990 predominaron los grandes caciques electorales con sus enormes redes de apoyo, que estaban presentes en todos los departamentos, se mantenían durante varias décadas en sus curules, concentraban altos porcentajes del electorado y eran muy poderosos en su influencia en las gobernaciones, las alcaldías y la administración pública. Después se dio el tránsito a lo que algunos denominaron clientelismo competitivo de mercado (Dávila & Delgado, 2002) y se fragmentaron más los partidos Liberal y Conservador, surgieron otros partidos, emergieron nuevos sectores sociales que buscaban el acceso a instancias de decisión. Se desconcentró el poder

15. Los que pasan de la Cámara al Senado se consideran nuevos en este último, el proceso inverso es poco frecuente. Los que ya habían sido antes senadores no se consideran nuevos, como Piedad Córdoba y David Luna.



y hubo renovación en muchos departamentos, y quienes se consolidaban como congresistas ya no contaban con poderes tan significativos, sus electorados cautivos son menores, siguen concentrando poder, pero en menor proporción que sus antecesores.

Asimismo, como es propio del clientelismo, la competencia interna en las redes de clientela hizo que en muchos casos los subjefes construyeran sus propias facciones o movimientos y se separaran

de su antigua jefatura, incluso le compitieran al patrón político. A su vez, se dio una renovación generacional por las edades de los viejos políticos, muchos de ellos fallecieron después de ocupar sus curules ocho o nueve o más veces, algunos se retiraron y fueron reemplazados por nuevos liderazgos y otros se retiraron más jóvenes¹⁶ (como se verá más adelante, en algunos departamentos ha habido renovación de nombres, pero dentro de los clanes políticos).

Tabla 4. Núcleo de congresistas más estables

Congresistas con cuatro o más periodos en el Congreso		Congresistas con tres periodos en el Congreso	
Nombre	Partido	Nombre	Partido
Alejandro Chacón Camargo	Liberal	Honorio M. Henríquez	Centro Democrático
Alfredo Ape Cuello	Conservador	José L. Pérez Oyuela	Cambio Radical
Carlos Alberto Cuenca Chau	Cambio Radical	María Fernanda Cabal	Centro Democrático
Alfredo Rafael Deluque	Partido de la U	Mauricio Gómez Amín	Liberal
Diego Patiño Amariles	Liberal	Miguel Ángel Barreto	Conservador
Óscar D. Pérez Pineda	Centro Democrático	Miguel Ángel Pinto	Liberal
John Jairo Roldán	Liberal	Nadia Ble Scaff	Conservador
Armando A. Zabarain Darcé	Conservador	Paloma Valencia	Centro Democrático
Roy Barreras	Pacto Histórico	Paola Andrea Holguín	Centro Democrático
Efraín José Cepeda	Conservador	Ciro Alejandro Ramírez	Centro Democrático
Arturo Char	Cambio Radical	Inti Raúl Asprilla	Alianza Verde
José A. Gnecco Zuleta	Partido de la U	Astrid Sánchez Montes	Partido de la U
Alexander López maya	Pacto Histórico	Angélica Lozano C.	Alianza Verde
José David Name	Partido de la U	Mario Alberto Castaño*	Liberal
Iván Leónidas Name	Alianza Verde	Antonio José Correa	Partido de la U
Fabio Raúl Amín Saleme	Liberal		
Iván Cepeda Castro	Pacto Histórico		
Jaime Enrique Durán	Liberal		
Juan Carlos García Gómez	Conservador		
Juan Felipe Lemos	Partido de la U		
Juan Samy Merheg	Conservador		
Berner León Zambrano	Partido de la U		
Carlos A. Jiménez López	Cambio Radical		
Carlos Fernando Motoa	Cambio Radical		
Diela Liliana Benavidez	Conservador		
Germán Alcides Blanco	Conservador		
Lidio Arturo García	Liberal		
Piedad Córdoba Ruiz**	Pacto Histórico		
Manuel A. Virguez Piraquive	MIRA		

Fuente: elaboración del autor con base en estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

*Elegido, pero no se posesionó por estar detenido acusado de delitos de corrupción.

** Periodos discontinuos, primero entre 1994 y 2010.

16. Algunos casos de congresistas antiguos que se retiraron en estas elecciones son los de Germán Navas Talero (6 periodos en la Cámara), Jorge Enrique Robledo (5 periodos en el Senado), Alvaro Uribe Vélez (después de ser senador 3 periodos, presidente otra dos veces), Armando Benedetti (5 periodos en Senado), María del Rosario Guerra (2 periodos en Senado), Luis Fernando Velasco (6 periodos en Senado), David Barguil (3 periodos en Senado), Germán Varón Cotrino (5 periodos en Senado), Guillermo García Realpe (3 periodos en Senado), Maritza Martínez Aristizábal (3 periodos en Senado), Rodrigo Lara Restrepo (4 periodos en Senado), Myrian Alicia Paredes (5 periodos en Senado), Gustavo Petro (5 periodos en Senado).

Ahora, todo lo anterior es lo que indican cifras y nombres; no obstante, hay una realidad en las estructuras locales y regionales del poder político menos visibles que hace que se matice la afirmación de la alta renovación. En muchos departamentos existen poderosos clanes políticos que llevan décadas haciendo presencia en el Congreso con los padres, hijos, esposas, primos y allegados socios políticos. Los clanes son grupos que acceden y se mantienen en el poder, sus integrantes son funcionarios públicos electos (gobernador/alcalde/regente/legislador) o designados en cargos estatales que tienen una conexión familiar con un titular inferior o de nivel más alto (Estado, distrito a provincia), se basa en

la relación marital, linaje vertical y/o extensión familiar. El poder se transfiere generacionalmente a través de diversos mecanismos de control social, económico y electoral. (Kenawas, 2015).

Estos clanes políticos están presentes en 15 departamentos y 29 congresistas elegidos en 2022 hacen parte de ellos, más otros que no hacen parte del linaje, pero fueron elegidos respaldados con los recursos económicos, la influencia social y el electorado cautivo de un clan.¹⁷ No hay espacio para describir el surgimiento, la duración, las estrategias de reproducción, el poder y la influencia de estos clanes. En este caso solo registramos su presencia para ponderar su peso en el contexto general de la conformación del Congreso (ver tabla 5).

Tabla 5. Congresistas elegidos en 2022 integrantes de familias de políticos o clanes políticos

Nombre y departamento	Departamento	Partido	Nuevo congresis	Vínculo	Partido
Vicente Blel Saad	Bolívar	PL	Nadia Blel Scaff	Hija	PC
William Montes	Bolívar	CR	Andrés G. Montes	Sobrino	PC
Lucas Gnecco	Cesar	PL	José A. Gnecco Zuleta	Hijo	PU
Alfredo Cuello Dávila	Cesar	PC	Alfredo Ape Cuello	Hijo	PC
Eloy Quintero Romero	Cesar	CR	Carlos Felipe Quintero	Hijo	PL
Rubén Darío Quintero	Antioquia	CR	Esteban Quintero C.	Hijo	CD
Juan Luis Castro	Antioquia	AV	Piedad Córdoba Ruiz	Madre	PH
Bernardo Guerra Hoyos	Antioquia	PL	Andrés Guerra Hoyos	Hermano	PU
David Barguil	Córdoba	PC	Nicolás A. Barguil	Primo	PC
Nora García Burgos	Córdoba	PC	Marcos Daniel Pineda	Hijo	PC
Julio Manzur	Córdoba	PC	Wadith A. Manzur Imbett	Hijo	PC
Musa Besaile	Córdoba	PU	John M. Besaile Fayad	Hermano	PU
Ruby Chaguí	Córdoba	PU	Julio E. Chaguí Flórez	Primo	PU
José Name Terán	Atlántico	PL	José D. Name Cardozo	Hijo	PU
Fuad Char Abdala	Atlántico	PL	Arturo Char	Hijo	CR
Álvaro Ashton	Atlántico	PL	Laura Fortich	Esposa	PL
Inés Cecilia López	Atlántico	CR	Antonio Luis Zarabaín	Esposo	CR
Yahir Acuña Cardales	Sucre	OC	Milene Jarava Díaz	Esposa	PU
Mario Fernández	Sucre	CR	Ana María Castañeda	Esposa	CR
María Cristina Soto	La Guajira	PC	Juan Loreto Gómez	Hijo	PC
Hernando Deluque F.	La Guajira	PL	Alfredo Deluque	Hijo	PU
José Edilberto Caicedo	Cundinamarca	PU	Diego F. Caicedo	Hijo	PU
María Luisa Piraquive	Bogotá	MIRA	Manuel A. Virguez P.	Sobrino	MIRA
Iván Díaz Mateus	Santander	PC	Luis E. Díaz Mateus	Hermano	PC
Ciro Ramírez Pinzón	Boyacá	PC	Ciro A. Ramírez	Hijo	CD
Patrocínio Montes de O.	Chocó	PL	Astrid Sánchez Montes	Hermana	PU
Carlos E. Enríquez Maya	Nariño	PC	Ruth Amelia Caycedo	Esposa	PC
Álvaro Pacheco Álvarez	Caquetá	PL	Gilma Díaz Arias	Esposa	PL
Miguel Motoa Curi	Valle.	PL	Carlos Fernando Motoa	Hijo	CR

Fuente: elaboración del autor con base en las estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Duque (2015); Valencia (2020); Las2orillas.com, febrero 18 de 2020; Infobae, marzo 9 de 2022, marzo 10 de 22; El Espectador, marzo 5 de 2022; Cambio, marzo 15 de 2022; Actualidad Colombia, marzo 14 de 2022; Cambio, marzo 13 de 2022.

PC=Partido Conservador; PU= Partido de la U; PL= Partido Liberal; CD=Centro Democrático; PH= Pacto Histórico; CR=Cambio Radical.

17. Varios reportes periodísticos dan cuenta de estas redes de los clanes (Cambio, 2022).



3. ¿Por qué más pluralismo y mayor renovación?

¿Qué factores inciden para que la conformación del Congreso colombiano elegido en 2022 sea diverso, pluralista y más incluyente? ¿Qué condiciones y dinámicas sociopolíticas influyen para la alta renovación en el Congreso?

La respuesta a la primera pregunta incluye la conjugación de reglas electorales, la presencia o surgimiento de segmentos de la sociedad que buscan expresarse políticamente y acceder a espacios de representación y la organización de estos sectores que los hace más viables como alternativas políticas. En cuanto a la segunda cuestión, hay cuatro factores de incidencia: (a) los partidos que tradicionalmente han accedido a mayores electorados y curules han perdido espacio político por sus actuaciones y esto se refleja en los bajos niveles de confianza y favorabilidad; (b) la inconformidad social por situaciones estructurales y otras de coyuntura se expresó en la contestación social y se puso de manifiesto el rechazo a los políticos y partidos dominantes y se hicieron visibles nuevos liderazgos; (c) los sectores de izquierda actuaron de forma coordinada en una gran coalición, lo que les permitió optimizar sus votos; (d) las curules derivadas del proceso de paz permitieron el acceso por primera vez a muchos congresistas; (e) el uso intensivo de las redes sociales sirvió de vehículo para que algunos *outsider* accedieran al Congreso.

Veamos.

3.1. Clivajes, reglas electorales y organización de las minorías

Las dinámicas sociales y económicas en muchos casos hacen que emerjan nuevos sectores sociales que aspiran a acceder a las esferas de decisión y defender sus intereses. Como lo ha señalado Tom Bottomore (1993), cada vez que se forman nuevos grupos sociales en una sociedad como resultado de cambios económicos o culturales, es posible que estos grupos aumenten su influencia social y sus actividades adquieran mayor presencia política. Se generan modificaciones en el poder y/o en el prestigio de diversos grupos, aquellos que aumentan su poder, en muchos casos sectores emergentes que pueden estar vinculados a sectores nuevos de la economía, tratan de asumir el control

de los cambios o de impulsarlos, o de acceder a las esferas de decisión: *tocan a las puertas del poder*. Si estos sectores se organizan en partidos o movimientos políticos y actúan de forma coordinada crecen las posibilidades de acceder a estos espacios de poder, en este caso al parlamento o Congreso. Esto ocurre cuando existen reglas electorales que permiten un mayor pluralismo e inclusión, como las fórmulas de representación proporcional, la financiación parcial o total de campañas por parte del Estado y reglas de discriminación positiva.

Desde comienzos de la década del noventa en Colombia hacen presencia organizaciones políticas que tienen como elemento central la existencia de vínculos comunitarios, étnicos o religiosos que expresan la presencia de cierta heterogeneidad y diversidad social y cultural en la sociedad colombiana. Estos partidos son el resultado de la presencia de clivajes en la sociedad: entre mayor sea la diversidad social y cultural en una sociedad, mayor será el número de partidos que emergen en la dinámica de búsqueda de representación, siempre y cuando las reglas de juego creen condiciones para el ingreso a la política de minorías y los sectores sociales cuenten con organización suficiente para entrar al juego político (Von Beyme, 1989; Harmel & Robertson, 1985; Amorín & Cox, 1997). Estos tres factores confluyeron en Colombia desde comienzos de la década de 1990, y durante tres décadas, de forma continua, han hecho presencia en el Congreso partidos étnicos y religiosos cristianos.

Por una parte, los partidos u organizaciones políticas étnicas. Las comunidades indígenas en Colombia constituyen una minoría étnica que representan cerca del 2 % del total de la población¹⁸ y cuentan con una importante tradición de organización social. Desde la década del setenta los indígenas constituyeron organizaciones formales siendo la primera de ellas el *Consejo Regional Indígena del Cauca* (CRIC), que nació en 1971 como resultado de la reunión de representantes de los cabildos de los resguardos del departamento del Cauca. Inicialmente, el CRIC planteó un programa de acción orientado a recuperar y ampliar las tierras de sus resguardos, a fortalecer el poder de las autoridades tradicionales, a dar a conocer las leyes que los afectaban, reivindicarlas, a defender su historia, sus lenguas, costumbres y a impulsar la implementación

18. La población indígena está estimada en 710.860, que corresponde al 1,8 % del total de la población del país. En algunos departamentos los indígenas representan altos porcentajes respecto a la población total como en el Vaupés (74,6 %), Amazonas (32,7 %), La Guajira (32,7 %), Vichada (31,5 %), Guainía (26,9 %), Cauca (13,9 %), Putumayo (8,5 %). En total son más de 80 etnias (Arango & Sánchez, 2004).

de una educación bilingüe y bicultural. Con la consolidación de su organización, el CRIC sirvió de ejemplo a nuevas organizaciones indígenas en el país, las cuales conformaron a comienzos de la década del ochenta un Consejo Provisional que se encargó de coordinar y manejar las relaciones entre los diversos consejos regionales, luego dio origen a una Coordinadora Nacional Indígena encargada de preparar del I Congreso Nacional Indígena que se realizó en 1982. Los diversos consejos indígenas que concurrieron al congreso crearon la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) que planteó una serie de reivindicaciones de la población indígena. Posteriormente, se expresó a favor de la lucha por todos los sectores subordinados del país, en oposición a la lucha armada y a lo que consideran vanguardismos, voluntarismos y fundamentalismos. La ONIC se constituyó como una unión de organizaciones a través de la cual las comunidades indígenas se presentan como un interlocutor organizado frente al Estado. En 1990, la ONIC agrupaba a la mayoría de la población indígena organizada del país.¹⁹

De manera paralela a la ONIC surgió a comienzos de la década del ochenta la Organización de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). A finales de 1979 algunos cabildos de los departamentos de Cauca y Nariño realizaron una marcha de gobernadores hacia la capital del país en protesta por el proyecto de estatuto indígena que intentaba implantar el gobierno de Julio César Turbay Ayala. Con este antecedente se realizó al poco tiempo la primera asamblea del pueblo guambiano, a la que asistieron indígenas de diversos resguardos, quienes, bajo la dirección del Cabildo de Guambía (Cauca), constituyeron una nueva organización. Desde 1991 adoptó el nombre de AICO, y desde entonces sus reivindicaciones han estado centradas en los derechos de las minorías indígenas y en la necesidad del reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico del país (Peñaranda,

2001; Laurent, 2005). Asimismo, recientemente surgió el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) creado en 2013. Surgió del interior de la ONIC y ha sido cercano a organizaciones y partidos de izquierda, específicamente del movimiento progresista, después denominado Decentes, que confluyó luego en el Pacto Histórico.²⁰

En estas elecciones, AICO obtuvo uno de los escaños al Senado por circunscripción nacional y el MAIS ganó la otra, de igual forma que la curul indígena en la Cámara y participó en coaliciones con el Pacto Histórico.

En cuanto a las organizaciones afrodescendientes, a partir de la década del setenta surgen en Colombia organizaciones sociales que expresan reivindicaciones contra la discriminación racial y por la igualdad de los derechos ciudadanos de la población negra.²¹ No obstante, sólo a finales de 1980 y comienzos de 1990 las organizaciones que agrupan a sectores afrodescendientes hacen presencia en la competencia político-electoral²². Su participación electoral ha sido a través de las curules exclusivas o integrándose a diversos partidos. Como se mencionó anteriormente, este año fueron elegidos dos candidatos con nexos con políticos y partidos tradicionales, y por fuera de las circunscripciones especiales también accedieron a 16 curules.

Otras organizaciones comunitarias que emergieron en el escenario electoral desde 1990-1991 fueron de tipo religioso y cristiano. En Colombia hay un creciente número de personas que se distancian de su tradicional vínculo con la iglesia católica y se vinculan a otras religiones. Desde 1990 hacen presencia en el Congreso líderes de congregaciones religiosas no católicas que, bajo el nuevo marco normativo, y con base en su fuerte organización y feigresía incursionaron en la política electoral con éxito.²³ En estas elecciones fueron elegidos candidatos del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) y Colombia Justa Libres.²⁴

19. Un detallado inventario de las organizaciones surgidas a lo largo de la década del ochenta es presentado por Virginia Laurent (2005).

20. Según su página oficial, en el VII Congreso Nacional Indígena del 2007 se decidió retomar la participación de la dirigencia indígena en la política electoral y avanzar en la construcción de opciones de poder político. En 2013, en Santander de Quilichao (Cauca), este mandato político recibió el nombre de MAIS: Movimiento alternativo Indígena y Social, reivindicando con el nombre de la semilla generadora de vida y elemento común en las culturas nativas (MAIS, 2022).

21. La población de afrodescendientes está estimada entre 18-22 %, es decir, una población aproximada a los 8,5 millones de personas y se encuentra concentrada especialmente en la región pacífica del país (Agudelo, 2005).

22. Como lo ha señalado Libia Grueso (2000), existe en la región pacífica colombiana una importante tradición organizativa de la población afrodescendiente. Desde finales de la década del sesenta surgen dinámicas organizativas de comunidades negras, agrupadas en torno a necesidades de carácter económico y social - característica en la mayoría de las organizaciones del Chocó- y a reivindicaciones de carácter social -religioso y cultural.

23. Se considera que el 21 % del total de la población colombiana pertenece a iglesias diferentes a la católica (Beltrán, et. al. 2019).

24. Fue creado en 2017 y agrupa políticamente a la mayoría de las iglesias evangélicas del país como las Asambleas de Dios, Iglesia Cuadrangular, la Misión Paz a las Naciones, Manantial de Vida Eterna, entre otras. Surgió de la unión de Libres (movimiento que ya había tenido participación en las elecciones de 2015 avalando la candidatura a la alcaldía de Bogotá de Ricardo Arias Mora) y de Colombia Justa, que apareció cuando el pastor Héctor Pardo de la Iglesia Tabernáculo de la Fe y los pastores Eduardo Cañas de la Iglesia Manantial de Vida de la Iglesia Misión Paz a las Naciones participan en los diálogos de paz del Gobierno de Juan Manuel Santos, y John Milton Rodríguez (2010-2018) y la guerrilla de las FARC, luego se separaron del proceso. Colombia Justa y Libres se constituyeron posteriormente como grupo significativo de ciudadanos en 2017, y en las elecciones de 2018 obtuvieron tres curules en el Senado y una en la Cámara (El Espectador, 2017; 2018).



Diferente a los tres tipos de agrupaciones mencionadas es la participación de las mujeres en las elecciones. Como se mencionó previamente, en las dos últimas décadas han ido ganando espacios que han matizado la asimetría respecto a los hombres en el Congreso. En estas elecciones entró en vigor la reforma al Código electoral que estableció paridad de género y determinó que todas las listas debían incluir 50 % de mujeres (antes era del 30%). Con esta medida se pretende promover la equidad de género y fomentar la igualdad democrática. Fueron elegidas 84 mujeres que corresponden al 28,4 % del Congreso.

3.2. Los factores que inciden en la mayor renovación del Congreso

(a) La desconfianza en los partidos tradicionales. Los partidos que tradicionalmente han accedido a mayores electorados y curules han perdido espacio político por sus actuaciones, esto se refleja en los bajos niveles de confianza y favorabilidad. Las diversas encuestas que miden la confianza y la adhesión a los partidos en Colombia presentan resultados muy negativos que denotan una situación crítica de estas organizaciones. La encuesta de Latinobarómetro del informe de 2021 indicaba una desconfianza del 89 % en los partidos. La más reciente encuesta del Departamento Nacional de Estadística (DANE) mostró que esta era del 91,6 % (DANE, 2021), según la encuesta de Pulso País de Datexco (2021) la desfavorabilidad era del 84 %.

Estos datos son concordantes con los diversos eventos en que se han visto involucrados la mayoría de los partidos del país que han producido desconfianza: nexos con la criminalidad del paramilitarismo y el narcotráfico; reiterados casos de corrupción; escándalos de compra de votos; casos de tráfico de influencias y predominio del modo de obrar clientelista. Asimismo, se considera que los congresistas cuentan con excesivos privilegios por sus salarios y emolumentos desproporcionados respecto al ingreso promedio de los colombianos. Hay una percepción negativa generalizada respecto a que estos partidos solo representan los intereses de los políticos, de sus dirigentes, familiares y allegados.

En medio de la crisis de confianza la mayoría de los partidos disminuyó su votación y sus curules, con excepción del partido Conservador (que aumentó el 12 %, cuyos políticos regionales se han favorecido del colaboracionismo con todos los gobiernos en las últimas décadas). Aunque el potencial electoral aumentó en 2.326.583 electores, en conjunto estos partidos que eran de la coalición de Gobierno disminuyeron en 1.850.905 electores. Lo mismo sucedió con los partidos cristianos MIRA y Colombia Justa Libres (juntos sumaron en 2018 un total de 662.185 votos, y en 2022 obtuvieron 289.929 votos en la Cámara). En curules sucedió igual y juntos pasaron de 93 a 67 curules en Senado y de 156 a 105 en la Cámara. Estas pérdidas de curules fueron ganancia para otros partidos

Tabla 6. Votación de los partidos que hicieron parte de la coalición De Gobierno 2018 y 2022 (Cámara)

Partido	Elecciones 2018	Elecciones 2022	Diferencia
Liberal	2.471.596	2.329.045	- 142.045
Conservador	1.819.867	2.052.060	+ 232.193
Centro Democrático	2.388.405	1.610.666	- 777.739
Cambio Radical	2.140.630	1.391.339	- 749.291
Partido de la U	1.840.253	1.426.736	- 413.517
Potencial electoral	36.493.318	38.819.901	- 2.326.583
Total	10.660.751	8.809.846	- 1.850.905

Fuente: elaboración del autor con base en Registraduría Nacional del Estado Civil.

b) La inconformidad social por situaciones estructurales y otras de coyuntura se expresó en la contestación social y se puso de manifiesto el rechazo a los políticos y partidos que hacían parte de la coalición de Gobierno de Iván Duque Márquez (Centro Democrático, Cambio Radical, Conservador,

Liberal, Partido de la U, Colombia Justa Libres). En mayo de 2021 hubo una ola de protestas sociales que condujo a un paro sin antecedentes en el país, un estallido social con gran protagonismo de jóvenes que expresaron su inconformidad. Se dio una coyuntura en la que se combinaron los efectos de la pandemia,

las cuestionadas políticas gubernamentales, los casos de corrupción y el empobrecimiento.²⁵ La mala imagen del presidente Iván Duque Márquez (al momento de las elecciones era del 73 %²⁶), la desfavorabilidad de los partidos de la coalición de Gobierno y la ola de protestas fueron el trasfondo de las elecciones, y esto se reflejó en los resultados mencionados.

(c) Los sectores de izquierda actuaron de forma coordinada en una gran coalición, lo que les permitió optimizar sus votos y obtener más curules, la mayoría de ellas con nuevos congresistas. Con su ingreso al Congreso se incidió en su renovación.

Como sucedió recientemente en México, Honduras, Perú, Chile y Argentina, en Colombia la izquierda accedió a un importante número de curules en el Congreso y ha ganado la presidencia. Precedida del ascenso en las protestas sociales y después de los efectos de empobrecimiento post pandemia, amplios sectores de la sociedad se expresaron en las urnas a favor de las propuestas de izquierda que tuvieron un mayor éxito electoral con mayor organización y liderazgos movilizadores. Por primera vez en la historia del país una alianza de partidos de izquierda, el Pacto Histórico, obtuvo mayorías relativas en el Congreso.

En las dos últimas décadas, la izquierda había intentado unificarse en 2005 con la creación del Polo Democrático Alternativo, pero este partido se fue disminuyendo por reiteradas escisiones y retiros de algunos de sus principales líderes²⁷. En 2021, de nuevo se dio un proyecto de coordinación y de acción concertada que confluyó en la creación del Pacto histórico.

El Pacto Histórico es un nuevo partido de agregación y programático de izquierda. Este tipo de partidos se crean por coordinación y acuerdos de diversas agrupaciones cercanas a su ideología, programas o proyectos de sociedad. En este caso hubo una serie de aproximaciones entre diversos líderes de izquierda y de organizaciones sociales, finalmente confluyeron en una propuesta de una gran coalición liderada por Gustavo Petro y otros líderes de izquierda, y de movimientos alternativos a los que estaban en el poder. Oficialmente se constituyó el 11 de febrero de 2021, y en él

confluyeron 21 organizaciones de diverso tipo, procedencia e historia.

Las organizaciones de izquierda más antiguas que lo conforman son el Partido Comunista Colombiano (1930), que actualmente es una muy pequeña agrupación sin ninguna representación en las corporaciones públicas, que había perdido su reconocimiento legal por no haber participado en las elecciones desde comienzos de la década de 1990. Otra fue la Unión Patriótica (1985), partido surgido de las negociaciones de paz entre el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y la guerrilla de las FARC, que fue sometido a una política de exterminio. También confluyó el Polo Democrático Alternativo, conformado por diversas organizaciones con un claro perfil programático-ideológico, aunque en su interior se mantuvieron las diversas tendencias, algunas radicales y otras moderadas (Pérez, 2008). Otro de los actores convergentes en el Pacto Histórico que ha sido central por la presencia de su líder Gustavo Petro es la organización Colombia Humana, que en las elecciones de 2018 había participado con la denominación de Decentes. Como se observa en la tabla 5, convergieron también movimientos étnicos como MAIS, Alianza Democrática Amplia (ADA) y movimientos como Poder Ciudadano, Todos Somos Colombia, Movimiento por el Agua y la Vida.

El pacto Histórico se convirtió en el partido con más curules en ambas cámaras (20 senadores y 27 representantes a la Cámara), además de las curules en coalición (Pacto Histórico-Alianza Verde 2 curules en la Cámara y movimiento alternativos, una coalición de la Alianza Verde y el Polo Democrático Alternativo, 2 curules). Entre sus elegidos predominan nuevos liderazgos, personas que llegan por primera vez al Congreso, aunque también hay políticos que han militado en partidos tradicionales como Roy Barreras, Piedad Córdoba y Clara López Obregón.

(d) Las curules derivadas del proceso de paz permitió el acceso por primera vez a muchos nuevos congresistas.

25. Según la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, el país pasaría de una pobreza del 36,3 % en 2021 al 39,2 % en 2022 (Cepal, 2022)
26. Infobae, febrero 16 de 2022 "Desaprobación de Iván Duque+ llega a 73%, según encuesta Invamer Gallup". Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/17/desaprobacion-de-ivan-duque-llega-al-73-segun-encuesta-invamer/>
27. Algunos casos significativos han sido los del exalcalde de Bogotá Luis Eduardo Garzón en 2009; del exalcalde de Bogotá y exsenador Gustavo Petro en 2011; del exalcalde de Pasto y exsenador Antonio Navarro Wolf; del exgobernador de Nariño y exsenador Camilo Romero. En 2012 el PDA expulsó al Partido Comunista que se había integrado al partido. Hubo otras disidencias de militantes y electores.

**Tabla 7. Congresistas elegidos por el Pacto Histórico**

Partido	Senadores Elegidos	Representantes a la Cámara elegidos
Colombia Humana	Gustavo Bolívar María José Pizarro Gloria Inés Flórez	-Jesús Alberto Tejada E. -Heraclio Landínez Suárez -María Fernanda Carrascal -María del Mar Pizarro García -Alexandra Vásquez Ochoa -Susana Gómez Castaño -David Alejandro Toro Ramírez -Germán José Gómez** -Agmeth Escaf Tijerino -Jorge Hernán Bastidas Rosero -Andrés Cancimance López -Pedro José Suárez Vacca -Carmen Felisa Ramírez -Mary Anne Perdomo Gutiérrez
Unión Patriótica	Aida Avella Esquivel	-Gabriel Becerra Yañez
Movimiento MAIS	Marta Peralta Epieyú César Augusto Pachón	-David Racero Mayorca -Ermes Pite Vivas
Polo Democrático Alternativo	Alexander López Maya Iván Cepeda Wilson Arias Roberto Daza Guevara Yuly Esmeralda Hernández Sandra Yaneth Jaimés Cruz	-Alfredo Mondragón Garzón -Cristóbal Caicedo Angulo -Alejandro Ocampo Giraldo -Etna Argote Calderón -Alirio Uribe Muñoz -Eduardo Sarmiento Hidalgo -Erik Adrián Velasco Burbano -Dorina Hernández Palomino. -Leyla Marleny Rincón Trujillo. -Gabriel Ernesto Parrado
Poder Ciudadano	Piedad Córdoba	
Alianza Democrática Amplia	Roy Barreras Paulino Riascos	
Todos Somos Colombia	Clara López Obregón	
Movimiento por el Agua y la Vida	Isabel Cristina Zuleta	
Sin procedencia de izquierda o de movimientos alternativos.	Pedro Hernando Flórez Porras	
Movimientos Independientes*	Alex Flórez Hernández	
Coalición Pacto-Verde		-Gloria Arizabaleta Corral - Santiago Osorio Marín- -Martha Lisbeth Alfonso Jurado

*Asociado al Movimiento Independientes del alcalde de Medellín Daniel Quintero.

**Excombatiente e integrante del Partido Comunes (Atlántico, José Gómez).

+ La identificación de la procedencia de movimientos o partidos se hizo con base en los reportes de Lasillavacia.com, informes departamentales de candidatos a la Cámara. La página del portal es <https://www.lasillavacia.com/elecciones-2022/cronicas-en-vivo/>

En Colombia, diversos procesos de negociación de los gobiernos con grupos armados ilegales se han reflejado en la conformación del Congreso. De la negociación del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y la guerrilla de las FARC surgió el partido Unión Patriótica en 1985. Este partido participó en varias elecciones mientras era sometido a un plan de exterminio del

cual participaron paramilitares, narcotraficantes y agentes del Estado. Aunque en muy baja proporción, por este partido fueron elegidos algunos nuevos líderes de izquierda, incluso dos guerrilleros en 1986.²⁸ Durante el Gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) se desmovilizó la guerrilla del M-19, creando el partido Alianza Democrática M-19 que en las elecciones de 1990 ganó una curul en la

28. De los 14 congresistas elegidos, la mayoría fue en coaliciones con el partido Liberal, obtuvo de forma independiente 2 curules en el Senado y 3 en la Cámara, los guerrilleros fueron Carlos Antonio Cardona, alias "Braulio Herrera" e Iván Márquez, este fue el suplente del director del Partido Comunista Gilberto Vieira (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

Cámara y en 1991 obtuvo 9 escaños en Senado y 13 en Cámara. Fueron elegidos políticos procedentes de otros partidos, así como académicos y también exguerrilleros.²⁹ En las elecciones siguientes este partido se empezó a disolver, se dividió en 12 listas y luego se dispersó en seis movimientos, algunos de los exguerrilleros se mantuvieron en la política y en el Congreso en las décadas siguientes.

En estas elecciones el proceso de paz del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y la guerrilla de las FARC se reflejó en la conformación del Congreso en dos sentidos. Por una parte, se acordó que las FARC, convertida en partido político (Comunes), contarían durante dos periodos con 10 curules en el Congreso (cinco en Senado y cinco en Cámara), independientemente de su votación, esto hizo que aparecieran nuevos congresistas y algunos de ellos cambiaron en estas elecciones (este partido ha tenido muy bajo rendimiento electoral, lo cual refleja la poca confianza que los colombianos le tenían a la guerrilla y al partido creado por ella: en 2018 obtuvo 55.587 votos y en 2022 disminuyó a menos de la mitad con 25.708 votos). Por otra parte, en desarrollo del Acuerdo de paz, mediante el Acto legislativo 01 de 2021, se crearon 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en la Cámara de Representantes durante dos periodos (2022-2026 y 2026-2030). La reglamentación estableció que solo podrían ser candidatos al Congreso víctimas del conflicto armado.³⁰ En virtud de esta Ley ingresaron 16 nuevos congresistas.³¹

(e) El uso intensivo de las redes sociales sirvió de vehículo para que algunos outsider accedieran al Congreso. Unos cuantos personajes que nunca habían estado involucrados en la política decidieron que sus miles de seguidores y /o suscriptores de sus canales pudieran constituir un electorado suficiente para obtener una curul e incursionar en la competencia electoral.

Hubo 11 candidaturas de este tipo y fueron elegidos cinco. El youtuber y comunicador social de Santander Jonathan Ferney Pulido Hernández fue elegido al Senado por la coalición Alianza Verde-Centro Esperanza (obtuvo la segunda votación más alta del país con 189.291 votos). Hizo campaña con un discurso que mezcla la fe de una iglesia cristiana y la férrea crítica a la clase política y a la corrupción. Asimismo, aunque ya había sido elegida en 2018, María Fernanda Carrascal fue reelegida por el Pacto Histórico. Carrascal es una activista ampliamente conocida por su presencia continua en las redes sociales (segundo lugar en la lista cerrada). También fue elegida Katherine Juvinao, quien pasó de las redes a una curul en la Cámara. Se hizo conocer tras sus denuncias a los congresistas que no asistían a las sesiones a través de una página en internet muy visitada ("Trabajen vagos"). Utilizó esta plataforma y movilizó a sus suscriptores-seguidores, encabezó la lista de Alianza Verde por Bogotá y obtuvo una alta votación (45.882 votos). De igual forma, Susana Gómez Castaño fue elegida a la Cámara por Antioquia, segunda en la lista cerrada del Pacto Histórico. Música graduada, fue una activista en las protestas sociales de 2021 y utilizó las redes como plataforma de lanzamiento de su candidatura y fue acogida en este partido (El Espectador, marzo 14 2022).

No todos los que se postularon fueron elegidos. Algunos no obtuvieron la votación suficiente, y en ello incidió el partido por el cual decidieron ser candidatos (Fernando Posada, por el Nuevo Liberalismo que ni siquiera obtuvo el umbral; Beto Coral, por la circunscripción en el extranjero que contaba con una competencia interna muy fuerte en el Pacto Histórico, que finalmente obtuvo la curul; Laura Medina a la Cámara por Bogotá por el Centro Democrático, partido que perdió la mitad de sus curules en esta Cámara; Francisco Rojas, candidato al Senado por Fuerza Ciudadana, movimiento que adoptó una estrategia errada

29. Exguerrilleros como Antonio Navarro Wolf, Rosenberg Pabón, Vera Grabe, Everth Bustamante. Los de carrera más sobresaliente Gustavo Petro Urrego, representante a la Cámara, senador y presidente de la república elegido en 2022.

30. Las circunscripciones fueron: Alto Patía-Norte del Cauca; Arauca; Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Cuenca del Caguán-Piedemonte Caquetense; Chocó; Macarena-Guaviare; Montes de María; Pacífico Medio; Pacífico-Frontera Nariñense; Putumayo; Sierra Nevada de Perijá; Sur de Bolívar; Sur de Córdoba; Sur del Tolima; Urabá-Chocó. Los requisitos adicionales a los de ley (tener 25 años y ser ciudadanos colombianos), se requiere haber nacido o habitado en uno de los municipios de la circunscripción por los últimos tres años; ser víctima del conflicto (se consideran víctimas aquellas personas que, individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad o colectivamente, hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno) (Gobierno Nacional de Colombia, 2021).

31. Hay que señalar que algunos de los congresistas fueron cuestionados por su supuesta condición de víctimas, incluso un político local que ha militado en partidos con nexos con paramilitares fue elegido, se trata de León Freddy Muñoz elegido por la circunscripción de paz del Caquetá. Este político militó y fue directivo del Partido Opción Ciudadana (llamado antes Partido de Integración Nacional), una colectividad que acogió en sus filas a decenas de políticos relacionados con los grupos paramilitares. Se demostró que había sido candidato al Senado en 2010 y a la alcaldía de Florencia en 2011 por el Partido Integración Nacional y en 2015 se postuló por Opción Ciudadana (el nuevo nombre de su anterior partido), en ninguna elección fue elegido. En esta elección obtuvo 3.007 votos y fue elegido. Resultado de una demanda ante el Consejo de Estado, este determinó la suspensión provisional del representante (Consejo de Estado, Sala del Contencioso Administrativo, Sección Quinta, julio 14 de 2022, magistrada ponente Rocío Araujo Oñate).



al presentarse por fuera del Pacto Histórico y no superó el umbral).

Este es un fenómeno nuevo e interesante. Candidatos que primero se hacen populares, logran maximizar el uso de las redes y luego se incorporan a un partido que los recibe con las puertas abiertas y les da privilegios en sus listas. No solo se trata de nuevos liderazgos, también cuentan con el respaldo de un nuevo tipo de votante: electores-suscriptores-seguidores. Un fenómeno que comienza a manifestarse y hace más complejo y variado el escenario electoral.

Conclusiones

Este artículo propuso tres enunciados centrales, los cuales fueron argumentados y desarrollados. Después del análisis de las estadísticas electorales, de los nombres, de la procedencia partidista, de las características de los elegidos, de los partidos, de su rendimiento en las elecciones y de considerar los factores que pudieron incidir en el mayor pluralismo y en la renovación del Congreso, estos enunciados se constataron y se convirtieron en conclusiones.

En primer lugar, es claro que este Congreso refleja mejor que los elegidos anteriormente la complejidad, la diversidad y la pluralidad de intereses y de sectores de la sociedad. Como en las elecciones anteriores, en estas hicieron presencia congresistas de minorías religiosas cristianas, de indígenas y de afrodescendientes (estos aumentaron). Pero, a diferencia de todas las elecciones precedentes, en estas la izquierda obtuvo las mayorías dentro de las minorías, hubo un efectivo giro a la izquierda que después se concretaría en la votación presidencial con la elección de Gustavo Petro Urrego, los partidos considerados como del “establecimiento” fueron derrotados. De igual forma, aumentó de forma clara y significativa el porcentaje de mujeres congresistas, la presencia de jóvenes y de personas con preferencias sexuales diferentes a los heterosexuales. Asimismo, apareció un nuevo tipo de votante: el seguidor-suscriptor-elector que se motiva por el vínculo virtual que establecen con influencers que incursionaron en la política, una parte de ellos de forma exitosa.

En segundo lugar, en esta diversidad incidieron al menos tres factores centrales: la complejidad y pluralidad de intereses en la sociedad que ha llevado a que sectores emergentes o que han ido ganando protagonismo en la sociedad incursionaron o se mantuvieron en la competencia

político-electoral; las reglas electorales que son permisivas para la presencia de nuevos partidos o movimientos, que propicia acciones afirmativas, que establecieron la paridad de géneros; y la capacidad organizativa de diversos grupos y sectores sociales que les permitió movilizar electores suficientes para obtener las curules.

En tercer lugar, hubo en estas elecciones una alta renovación en la conformación del Congreso (mayor en la Cámara que en Senado). Como ha sucedido en elecciones durante las dos últimas décadas, se presentó una situación de amalgama, de mezcla entre nuevos y establecidos, con un alto predominio de los primeros, y solo un pequeño núcleo de los congresistas son veteranos y llevan tres o más periodos en el Congreso. En la alta renovación incidieron las reglas electorales; la crítica situación de fragilidad organizativa y pérdida de confianza y credibilidad en los partidos mayoritarios; las nuevas dinámicas organizativas de la izquierda partidista; los acuerdos del proceso de paz; y, en menor medida, el rol de las redes sociales en la creación de nuevos votantes.

Finalmente, es prudente preguntarse; ¿qué representa para la democracia colombiana el mayor pluralismo y la alta renovación en la conformación del Congreso? Este no es el objeto central del artículo. No obstante, cabe plantear que el pluralismo es una condición central de las democracias liberales, pues está vinculado a una mayor inclusión, al reconocimiento del derecho de las minorías, a la diversidad. Asimismo, implica el reconocimiento de la heterogeneidad social, cuyos intereses buscan ser representados y deben contar con espacios para su concreción. Por su parte, la renovación en la conformación de las cámaras supone que hay apertura a nuevos liderazgos, que no es un congreso vitalicio, que depende de la competencia electoral abierta, nadie tiene la curul asegurada y que quienes no ejercen bien su rol de representación de los intereses colectivos es removido y reemplazado por nuevos aspirantes que prometen hacerlo.

Referencias

Arango Ochoa R., Sánchez Gutiérrez E. (2004). Los Pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de los pueblos indígenas. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá.

- Actualidad Colombia. (14 de marzo 2022). Clanes políticos de la costa Atlántica lograron poner sus fichas en el senado de la República. Recuperado de <https://www.colombia.com/actualidad/politica/clanes-politicos-de-la-costa-atlantica-lograron-poner-sus-fichas-en-el-senado-de-la-republica-343600>
- Amorín, O., & Cox, G. (1997). Electoral Institutions, Cleavage structures, and the Number of Parties. *American Journal of Political Science*, 41(1), 149-174.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política postliberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246.
- Barómetro de las Américas Colombia. (2019). Democracia e instituciones, Universidad de los Andes-USAID, Bogotá. Recuperado de https://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_2018_Democracia_e_Instituciones_W_11.07.19.pdf
- Beltrán, W. et. al (2021) Religión y política en Colombia: aproximación cuantitativa. En Renée de la Torre y Pablo Semán (Eds.) *Religiones y espacios públicos en América Latina* (pp.161-184).
- Bottomore, T. (1964). *Elites and society*. England: Penguin Books.
- Bravo, N. & Lewin, J. (1 de marzo de 2022). Candidatos a la Cámara por Valle para todos los gustos. Recuperado de La Silla Vacía <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/candidatos-a-la-camara-por-valle-para-todos-los-gustos/>
- CEPAL. (2022) Repercusiones en América Latina y El Caribe de la guerra en Ucrania ¿Cómo enfrentar la nueva crisis? Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018) Todo pasó frente a nuestros ojos. Genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002, Bogotá.
- Colomer, J., & Escatel, L. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 44(177), 123-136.
- Cortez, L., & Caicedo, L. (18 de marzo de 2022). Hito de Francia Márquez y 17 congresistas afros. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/hito-de-francia-marquez-y-17-congresistas-afros/>
- Dávila, A., & Delgado, N. (2002). La metamorfosis del sistema político colombiano: clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación. En Gutiérrez, F. (Comp). *Degradación o cambio Evolución del sistema político colombiano*. (pp.319-352), Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Departamento Nacional de Estadística. (sf). Encuesta de cultura política de 2021. Recuperado de www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta
- Doria, P & Lewin, J. (11 de marzo de 2022). Candidatos a la Cámara por Bogotá para todos los gustos. Recuperado de La Silla Vacía <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/candidatos-a-la-camara-por-bogota-para-todos-los-gustos/>
- Eisfeld, R. (2006) Pluralismo. En Dieter, N. (Ed). *Diccionario de ciencia política*, Veracruz: Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz.
- García, H. (28 de octubre de 2017). Colombia Justa Libres: la apuesta electoral cristiana. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/politica/colombia-justa-libres-la-apuesta-electoral-cristiana-article-720411/>
- El Espectador. (14 de marzo de 2022). Él es Jota P Hernández, el electo al Senado más votado de Centro Esperanza. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/el-es-jota-pe-hernandez-el-electo-al-senado-mas-votado-de-centro-esperanza/>
- El Tiempo. (16 de marzo de 2022). Rumbo a la paridad: 83 mujeres ocuparán curules en el Congreso. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/congreso/mas-mujeres-quedaron-electas-para-el-nuevo-congreso-658701>
- Gobierno Nacional de Colombia. (2021). 16 curules para las víctimas. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/16curules/index.html>
- González, M. (14 de marzo de 2022). Al Congreso llegan cinco nuevas representaciones LGTBI. *El colombiano*. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/colombia/participacion-lgbti-en-el-congreso-2022-OO16908017>
- Grueso, L. (2000). El Proceso Organizativo de Comunidades Negras en el Pacífico Sur Colombiano. Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar el Título de Magister en Estudios Políticos. Consultada en <http://www2.renacentes.org:8080/renacentes/otros/libros-libres/afrocolombianos/El%20Proceso%20Organizativo%20de%20Comunidades%20Negras.pdf/view>.
- Harmel & Robertson, J. (1985). Formation and success of New Parties: A Cross-National analysis. *International Political Science Review*, 6(4), 501-523.
- Infobae. (22 de junio de 2021). Desconfianza institucional en Colombia: ciudadanos “rajan” a las principales entidades públicas. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/22/desconfianza-institucional-en-colombia-ciudadanos-rajan-a-las-principales-entidades-publicas/>
- Infobae. (16 de febrero de 2022). Desaprobación de Iván Duque llega a 73 %, según encuesta Invamer



- Gallup. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/17/desaprobacion-de-ivan-duque-llega-al-73-segun-encuesta-invamer/>
- Infobae. (19 de marzo de 2022). La otra curul afro quedó en manos de Ana Rogelia Monsalve y sus cuestionables “maquinarias” en el Atlántico. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/03/19/la-otra-curul-afro-queda-en-manos-de-ana-rogelia-monsalve-y-sus-cuestionables-maquinarias-en-el-atlantico/>
- Las2orillas. (18 de febrero de 2020). Cómo el clan Char y otros 18 mandan en la política colombiana. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/como-el-clan-char-y-otros-18-mandan-en-la-politica-colombiana/>
- Latinobarómetro. Informe de 2021. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Laurent, V. (2005). Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Montero, D., & Luque, S. (27 de febrero de 2022). Presopolítica: te elijo desde la prisión. *Cambio*. Recuperado de: <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/te-elijo-desde-la-prisio>
- MAIS (2022) Historia. Recuperado de: <https://mais.com.co/>
- Panebianco, A. (1990). Modelos de partidos. Madrid: Alianza editores.
- Pérez Guevara, N. (2008). *El Polo Democrático Alternativo PDA: origen, organización y posicionamiento como tercer partido competitivo en el sistema de partidos colombiano*. (Tesis de Maestría). Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-3635-3635-3635-3635-3635->
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2022) Ciudadanos electores. Recuperado de: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220223_ciudadanos-electores.pdf
- Revista Cambio, (marzo 15 de 2022) “26% del Congreso está subordinado a los clanes políticos”. recuperado de <https://cambiocolombia.com/articulo/poder/el-congreso-de-los-clanes>
- Semana. (20 de febrero de 2018). Los cristianos se cansaron de entregar sus votos a los políticos. Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-cristianos-nos-cansamos-de-ser-un-eco-john-milton-rodriguez/557683/>
- Von, K. (1993). *La Clase Política en el Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Kenawas, Y. (2015). The Rise of Political Dynasties in a Democratic Society. *Arryman Fellow Research Paper*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/287736019_The_Rise_of_Political_Dynasties_in_a_Democratic_Society
- Zuluaga, J., & Guerrero, J. (1999). *De guerrillas a Movimientos políticos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - IEPRI.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.



“Dueñas de Casa” Serie

El cambio constitucional chileno a través de los diálogos ciudadanos: ¿la implementación de ius post bellum, paz positiva y justicia transformativa?

The Chilean constitutional change through citizen dialogues: the implementation of the ius post bellum, positive peace and transformative justice?

Aitor Díaz Anabitarte 

Universidad de Barcelona, España

aitordiaz@ub.edu

Resumen

El presente artículo relaciona, en el contexto del post conflict management, el marco teórico formado por tres vértices (ius post bellum, paz positiva y justicia transicional) con la experiencia de cambio constitucional iniciada por la presidenta Bachelet en Chile durante el año 2016. La reflexión teórica y el análisis de lo sucedido permiten elaborar unas conclusiones provisionales en torno a dos niveles de análisis. Por un lado, una aproximación de carácter más teórico, donde se pone de relieve la idoneidad de triángulo teórico propuesto para comprender el estudio de caso. Y, por otro lado, la validez del proceso de cambio constitucional en Chile durante 2016 para comprender la coyuntura actual tras las revueltas populares y el plebiscito de entrada que tuvo lugar durante el gobierno de Piñera, y la reciente oposición social ante el nuevo texto constitucional impulsado por el nuevo gobierno de Gabriel Boric. Con todo, se propone la experiencia chilena como estudio de caso que puede aportar elementos extrapolables a otros contextos post conflicto.

Palabras clave: cambio constitucional, ius post bellum, paz positiva, justicia transformativa, Chile.

Abstract

This article links, in the context of post conflict management, the three issues theoretical framework (ius post bellum, positive peace and transitional justice), with the experience of constitutional change carried out by President Bachelet in Chile during 2016. The theoretical reflection and the analysis of the facts make it possible to draw provisional conclusions around two levels of analysis. On the one hand, a theoretical approach where we remarks the utility of the theoretical triangle to understand the Chilean case study. In addition, on the other hand, the utility of the Chilean constitutional change experience during 2016 to understand the current conjuncture after the social revolution and the entry plebiscite during Piñera's government, and the recent opposition to the new constitutional developed by the new Gabriel Boric government. For all that, we propose the Chilean case study that can provides elements that would be useful for other post conflict contexts.

Keywords: constitutional change, ius post bellum, positive peace, transformative justice, Chile.

Artículo: Recibido el 9 de diciembre de 2021 y aprobado el 05 de octubre de 2022

Cómo citar este artículo:

Díaz Anabitarte, A. (2022). El cambio constitucional chileno a través de los diálogos ciudadanos: ¿la implementación de ius post bellum, paz positiva y justicia transformativa? *Reflexión política* 24(50), pp. 37-49. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4323>

Introducción

Revisar analíticamente acontecimientos políticos y sociales resulta una herramienta útil para la reflexión política. Ello permite comprender mejor lo sucedido y, en algunos casos, aprender para futuros retos o encrucijadas. Con esta intención, el presente artículo propone una reflexión teórica y práctica acerca de la potencialidad de un proceso de cambio constitucional como mecanismo para la finalización de conflictos políticos y sociales que, incluso, hayan comportado situaciones de violencia y vulneración de derechos humanos. Para ello se propone tomar un marco teórico triangular formado por el acervo del *ius post bellum*, el concepto de paz positiva y el de justicia transformativa. Dicho marco teórico se conectará con el intento de cambio constitucional que tuvo lugar en Chile durante el año 2016. Una propuesta de reforma que se realizó a través de un proceso marcadamente participativo y deliberativo. Lo que, como tesis de fondo del artículo, supone la aplicación de varios de los principios que se derivan del marco teórico propuesto anteriormente. Con todo, aunque la iniciativa de cambio constitucional chileno de 2016 no terminó como inicialmente estaba previsto; es decir, con la elaboración de un nuevo texto constitucional, se entiende que ésta se puede interpretar como el inicio del “momento constituyente” que continúa abierto en Chile. Un proceso de cambio constitucional que responde, en gran medida, a la necesidad de cerrar definitivamente el periodo dictatorial que continúa presente, entre otros motivos, por vigencia del texto constitucional promulgado durante dicha etapa pinochetista (Bustos, 2022). En suma, el artículo plantea una síntesis teórica y práctica a través del marco teórico que implica el *ius post bellum*, la paz positiva y la justicia transformativa junto al intento de cambio constitucional chileno como estudio de caso¹.

De forma concreta, se presenta el proceso constituyente chileno de 2016 realizado en torno a los diálogos ciudadanos que más adelante se analizarán como el objeto de estudio de la investigación. Dicho objeto de estudio será sometido al marco teórico y a la discusión filosófica política que se desprende del *ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa. En este sentido, entendemos que ubicarse en el momento de resolución y finalización del conflicto, constata la necesidad de que solamente la consolidación de un nuevo contexto social y político ofrecerá verdaderas garantías de no repetición de dicho conflicto. Mencionado de otro modo, se busca un “proceso de transición desde un conflicto armado hacia una paz justa y sostenible” (Iverson, 2013: 420). Precisamente, esta voluntad de que el proceso suponga algo más que una salida del conflicto, en términos de una “mera desaparición de la violencia” (Zaum, 2009: 189), obligará a contextualizar el debate en torno al concepto de justicia transformativa. Entendiendo que la justicia transicional no aspira a una verdadera transformación de las condiciones sociopolíticas iniciales que dieron lugar al conflicto y a la vulneración de derechos humanos. Por último, como argumento final (y, al mismo tiempo, como argumento marco), se asume una definición de paz más próxima al concepto de paz positiva. En consonancia, como se dijo, del marco teórico general que proviene del ya citado *ius post bellum*.

Para ejecutar la investigación presentada se ha apostado por la combinación de dos fuentes de información. Por un lado, en el vértice teórico se ha revisado la literatura especializada sobre *ius post bellum*, justicia transicional, justicia transformativa y paz positiva. Por otro lado, en el vértice práctico, se debe incluir la reciente literatura sobre el proceso participativo que se desarrolló en Chile durante el año 2016, junto con una aproximación cronológica en torno al contexto social y político chileno desde el

1. El estudio de caso del presente artículo, el “momento constitucional chileno de 2016” (Heiss, 2016), se debe interpretar como intento de cambio constitucional. Esta puntualización no resta importancia en torno a la experiencia que supuso el esfuerzo de implementación de un proceso constituyente participativo. Ello tiene valor para la investigación que se presenta, y a lo largo del artículo se irá demostrando. No obstante, no se debe olvidar que esta iniciativa política de cambio constitucional se vio frenada (en marzo de 2018) tras la salida de la presidenta Bachelet por parte de la nueva presidencia, en manos de Sebastián Piñera. Sin embargo, no resulta inverosímil plantear la hipótesis que el proceso de cambio constitucional planteado en 2016 logró introducir en la agenda política chilena la necesidad de una nueva constitución. En este sentido, el reciente rechazo al nuevo texto constitucional planteado por el gobierno de Gabriel Boric refuerza nuestra hipótesis. Esto es debido a que este rechazo, así lo apuntan los primeros análisis, no se articula contra la necesidad de darse un nuevo texto constitucional. Sino contra un procedimiento poco transparente, un texto constitucional excesivamente largo que no generaba el consenso necesario y una sobre exposición a las redes sociales (y el inmediatez que éstas provocan). Hasta el momento, éstas parecen ser los tres motivos principales que nos ayudan a comprender el 61 % de voto negativo en el plebiscito constitucional de salida, celebrado el 4 de septiembre de 2022. Así las cosas, el Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución de 2019, que intentaba poner fin al estallido social que vivió Chile durante 2019, y el plebiscito de entrada celebrado en 2020, con casi un 80 % de votos favorables a una nueva constitución para Chile, son buena prueba de ese consenso social y político para una nueva constitución chilena.



levantamiento militar que tuvo lugar en Chile el 11 de septiembre de 1973. Junto a estas dos fuentes de documentación, se añade el trabajo de campo realizado a través de la estancia de investigación desarrollada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile entre mayo y julio de 2018; donde se logró trabajar junto al profesor Francisco Soto Barrientos, miembro del Consejo de Observadores por designación presidencial de la presidenta Michelle Bachelet para, precisamente, el proceso deliberativo constituyente conocido como *diálogos ciudadanos*. Asimismo, se debe mencionar el trabajo realizado en el Centro de Documentación del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos de Santiago de Chile y, con ello, los encuentros y entrevistas que se mantuvieron con Francisco Estévez, director ejecutivo de dicho centro durante el momento de la investigación. Tanto con el Dr. Soto Barrientos, como con Francisco Estévez, se mantuvieron varios encuentros a través de los cuales se consiguieron ejecutar entrevistas semiestructuradas para contrastar etnográficamente con testimonios directos los consecutivos avances de la investigación.

En suma, una combinación de metodologías y fuentes de información que tiene como última finalidad preguntarse acerca de la potencialidad de un cambio constitucional a través de un proceso de deliberación y participación ciudadana en el contexto del marco normativo y moral que nos aporta el *ius post bellum*. Es decir, pensando en dicho marco teórico (completado, como se dijo, con el concepto de justicia transformativa y paz positiva) como una posible guía para la decisión y acción política en contextos de gestión del post conflicto.

Finalmente, para poder explorar y exponer dicha relación entre teoría (*ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa) y práctica (el proceso de cambio constitucional chileno), se ha dividido el presente artículo en cuatro apartados. En primer lugar, se presenta una pequeña contextualización histórica y política para, con ello, poder comprender mejor el encaje de la propuesta de cambio constitucional (y la motivación de esta) que anunció la presidenta Bachelet en octubre de 2015. Propuesta política que se integra en la hipótesis del presente artículo: el cambio constitucional como herramienta aplicable en el marco de la argumentación teórica que se articula en torno al *ius post bellum*. Tal sospecha proviene de entender

el proceso de cambio constitucional como una oportunidad única de consolidación democrática. Un esfuerzo colectivo que en el contexto chileno (a tenor de su reciente historia política y social) supone una apuesta de cambio, de evolución, con verdadera vocación transformativa que garantice un no retorno al “*statu quo ante*” (Stahn, 2008: 107). Argumento, este último, que forma parte del núcleo duro del *ius post bellum*. En segundo lugar, se presenta el marco teórico de referencia, analizando el debate que propone la discusión en torno al *ius post bellum*, poniendo especial énfasis en aquellas acciones políticas encaminadas a la construcción de una paz justa y duradera a través, por ejemplo, de acuerdos constitucionales. Junto a este primer elemento, y como consecuencia de este, dentro de la revisión teórica se introduce, también, el debate en torno a la justicia transicional y la justicia transformativa. Y, finalmente, se introduce en dicho marco teórico el análisis en torno al concepto de paz positiva. Con especial énfasis a sus consecuencias, en aras de una correcta implementación de ésta, precisamente para consolidar una paz justa y duradera, objeto de estudio (focalizado en el cambio constitucional chileno) de la presente investigación. En tercer lugar, se analiza la experiencia chilena de participación ciudadana para la redacción de una nueva constitución; lo que se ha denominado *diálogos ciudadanos*. Situando sobre la mesa el estudio de caso en cuestión. En cuarto lugar, se presenta el análisis conjunto con los resultados más destacados, a modo de conclusiones, tras el ejercicio aquí propuesto de relación entre teoría y práctica.

1. Contextualización histórica y cambio constitucional chileno

Como se ha planteado anteriormente, el argumento principal del presente artículo sostiene interpretar el proceso de cambio constitucional chileno a través de un proceso abierto de participación ciudadana dentro del conjunto de experiencias y guías que dan forma al amplio marco de referencia y debate en torno a la gestión de situaciones de post conflicto. Una propuesta de implementación de *ius post bellum* a tenor del objetivo latente y el procedimiento que caracterizaron la propuesta de cambio constitucional en Chile llevada a cabo durante el año 2016. Se trataba, en este sentido, de obtener un nuevo texto constitucional a través

de un profundo proceso deliberativo mediante la articulación de una amplia campaña de participación ciudadana (Soto & Welp, 2017). Por este motivo, y para una mejor comprensión del conjunto de argumentos, se ha creído conveniente realizar un breve repaso cronológico que ayude a una correcta contextualización histórica y política, y así, ubicar mejor el proceso de cambio constitucional del cual se ocupa el presente artículo.

En este sentido, el inicio de la confrontación política y social en Chile se puede situar tras el levantamiento militar que tuvo lugar el 11 de septiembre de 1973 (*starting point*). Tras dicho golpe de estado, el gobierno de Salvador Allende, quien venía gobernando tras la victoria de la coalición Unidad Popular en 1970, fue sustituido por una Junta Militar. El nuevo gobierno, proclamado por dicha Junta Militar, de acuerdo con el Decreto Ley n.º 1 del 11 de septiembre de 1973, proclamó a Augusto Pinochet presidente de la Junta de Gobierno. Meses más tarde, el 17 de junio de 1974, a través del Decreto Ley n.º 527, Pinochet pasa a ocupar el cargo de Jefe Supremo de la Nación y, finalmente, el 17 de diciembre de 1974 (a través del Decreto Ley n.º 806) Pinochet fue nombrado Presidente de la República de Chile. Por su parte, el Congreso Nacional había sido reemplazado por la Junta Militar desde el 21 de septiembre del año anterior; cuando solamente habían transcurrido diez días desde el alzamiento militar. Se inicia así, un régimen político que terminará en 1990 con la transmisión de mando por parte del General Pinochet a Patricio Aylwin Azócar. Proceso de transición que se venía anunciando desde 1988 tras la derrota del sistema pinochetista en el plebiscito del 30 de agosto (Yocelevzy, 2002). Con todo, se está frente a un periodo de quince años durante el cual, bajo un gobierno militar, la violencia política, la ausencia de democracia y la falta de respeto a los derechos humanos son características que definen el régimen de Augusto Pinochet (Monsálvez, 2015). Por todo ello, se parte del supuesto que, tras el levantamiento militar y a lo largo de más de una década, en Chile se vivió un conflicto político y social con reiteradas expresiones de violencia política armada. Si bien es cierto que, como reivindica un sector de la

política chilena (principalmente el espectro más cercano al pinochetismo), en Chile no hubo una guerra civil (Olate, 2018). No obstante, a tenor, por ejemplo, del testimonio que se representa a través del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos de Santiago de Chile resulta bastante evidente (y demostrable) la existencia de un conflicto político y social (en muchos casos con claras expresiones de violencia) vivido en Chile durante la etapa del General Pinochet.

Antes de terminar con esta contextualización histórica y política que introduce la hipótesis general del presente artículo; es decir, el cambio constitucional a través de un proceso participativo y deliberativo como elemento a valorar en el marco del *ius post bellum*, resulta necesario mencionar dos últimas cuestiones.

La primera de ellas hace referencia a la Constitución de 1980, aprobada en un referendo con pocas garantías y libertades democráticas, como consecuencia del contexto político pinochetista, por más del 60 % del censo. Este texto constitucional, la Constitución Política de la República de Chile, sigue vigente, aunque fue promulgada el 21 de octubre de ese mismo año; es decir, bajo el gobierno de Augusto Pinochet². Si bien es cierto que, por un lado, su entrada en vigor no fue sino hasta 1990 (desde 1981 se encontraba en régimen transitorio) y, por otro lado, desde su entrada en vigor se ha reformado hasta en veinte ocasiones. No obstante, este texto constitucional mantiene una vinculación con la etapa pinochetista. Una constatación que conecta con la segunda y última cuestión a valorar en este epígrafe de contextualización histórica y política: el objetivo de la propuesta de la presidenta Bachelet. En este sentido, resulta clave poner de manifiesto la expresa voluntad de la presidenta Bachelet al anunciar el proceso constituyente (en abril de 2015) para el cambio constitucional. Retomando la propuesta de la iniciativa ciudadana, “*Marca tu voto*”, que empezó a articular un estado de opinión favorable ante la idea de una nueva constitución para Chile (Caddou y Contreras, 2014).

El cambio propuesto por Bachelet pretendía, expresamente, poner fin a una etapa que, con una constitución promulgada durante

2. Esta magna carta se encuentra, en la actualidad, en proceso de sustitución por un nuevo texto constitucional tras el plebiscito de octubre de 2020 que Piñera se vio obligado a convocar tras el estallido social de 2019. Meses de protestas y movilizaciones sociales que empezaron en octubre de 2019 como reacción a la subida del precio del transporte público (lo que puede interpretarse, en este contexto de la explicación como el *casus belli*). En dicho plebiscito casi un 80 % del electorado se posicionó a favor de una nueva constitución; recuperando el proyecto de Bachelet (objeto de estudio del presente artículo) que también pretendía sustituir la constitución promulgada bajo el gobierno del General Pinochet.



la misma, no se había podido cerrar de forma definitiva: “La actual constitución tuvo su origen en dictadura, no responde a las necesidades de nuestra época ni favorece la democracia. Ella fue impuesta por unos pocos sobre la mayoría. Por eso nació sin legitimidad y no ha podido ser aceptada como propia por la ciudadanía”³ (Gobierno de Chile, 2015). Asimismo, los llamados al respeto de la voluntad popular, la democratización verdadera o la legitimidad del proceso participativo son indicadores de que el proceso constituyente para una “nueva y mejor Constitución nacida en democracia”⁴ (Gobierno de Chile, 2015) respondía a unas necesidades de cambio y reforma política en clave democratizadora. Las modificaciones en materia de derechos fundamentales, garantías y deberes constitucionales, justicia electoral, reorganización de las fuerzas armadas, administración interior del Estado y finanzas públicas, que el proyecto Bachelet pretendía introducir, respecto al texto de 1980 (Soto Martínez, 2019), son buena prueba de ese horizonte de legitimidad democrática al que se pretendía llegar. Por lo que se toma como hipótesis de trabajo este proyecto de nueva constitución y el proceso de elaboración de esta como una herramienta para cerrar definitivamente un conflicto político y social. Una sospecha que proviene, en gran medida, por la expresa voluntad de la presidenta Bachelet de abrir “un proceso constituyente a un verdadero diálogo cívico para que la nueva Carta Fundamental fuera una constitución colectiva, legítima y que nos permita asumir los nuevos desafíos del Chile de hoy”⁵ (Gobierno de Chile, 2018). En suma, un “momento constituyente” (Ruiz-Tagle, 2016; Heiss, 2016) a través del cual, y con carácter genérico, se intentaba finalizar la etapa pinochetista y, con ello, cerrar (o al menos intentarlo) las consecuencias que de dicho conflicto se derivaron. Tarea que continúa pendiente tras el fracaso del intento de cambio constitucional durante los primeros compases de 2022.

2. *Ius post bellum*, paz positiva y el debate en torno a la justicia transicional y la justicia transformativa como referentes teóricos

Definir en pocas palabras el significado, el alcance y las consecuencias del *ius post bellum* no resulta una tarea nada sencilla. Un primer elemento para tener en cuenta, como lo señalan Carsten Stahn⁶ y Briand Orend⁷, el *ius post bellum* aporta una tercera dimensión a las clásicas dos dimensiones (*ius ad bellum* e *ius in bello*) que sobre la guerra y los conflictos se vienen planteando (Stahn, 2007: 311-315); siendo el *ius post bellum* la tercera esfera a valorar en torno a la discusión sobre el *iustum bellum* (Orend, 2013: 185). Un interesante debate académico que actualmente continúa abierto sobre la discusión de las condiciones ideales en las que se debería finalizar una guerra, ampliando el debate tradicional del *iustum bellum* (focalizado en las casusas, *ad bellum*, y la conducta durante la guerra, *in bello*) a la gestión de las situaciones de post conflicto (Stahn, 2014: 8-9). Así las cosas, por el momento existe un cierto consenso en considerar el *ius post bellum* como un concepto amplio que contempla normas, prácticas y principios aplicables en el momento de la transición desde un conflicto hacia una paz sostenible y duradera (Stahn, 2008: 231, 236-237). Es decir, desde un conjunto de normas hasta una guía de comportamiento o buenas prácticas que operarían hasta en tres direcciones: (i) mecanismos de ayuda como marco normativo; (ii) el fomento de diálogo y debate entre las partes en conflicto y; (iii) una guía para la acción. Poniendo de relieve la complicada relación entre ley, política y sociedad. Constatación que no debe ser vista como un impedimento sino todo lo contrario; es decir, como un reto. Sea como fuere, el *ius post bellum* propone un camino (por diversas sendas, todas ellas compatibles) desde el conflicto hacia la paz, con la intención de crear y consolidar “una buena sociedad” (Österdahl, 2012: 271). Una propuesta, la del *ius post bellum*, que pretende ayudar, no solamente a los Estados, aunque éstos sí serán (en gran medida) el principal destinatario de dichas recomendaciones. Con todo, dichas indicaciones

3. Discurso de la presidenta Bachelet del 13 de octubre de 2015.

4. Discurso de la presidenta Bachelet del 13 de octubre de 2015.

5. Discurso de la presidenta Bachelet del 6 de marzo de 2018.

6. Jurista holandés, referente de la escuela de La Haya que viene trabajando la cuestión del *ius post bellum* desde hace más de una década, a partir de una aproximación cercana al Derecho Internacional Público.

7. Filósofo canadiense y teórico de la guerra justa, que junto a Michael Walzer ha contribuido a profundizar en las implicaciones actuales de dicha tradición de pensamiento político y filosófico. En el caso de Orend desde la perspectiva de la teoría internacional.

o propuestas procedentes del *ius post bellum*, al proceder de fuera del marco jurídico doméstico, es posible que generen algunos dilemas. No obstante, más allá del principio de subsidiariedad, principios como la inclusión democrática, la justicia, la no discriminación o la perspectiva de género resultan ciertamente centrales para construir una verdadera finalización del conflicto que garantice un no retorno al *statu quo ante* (Stahn, 2008: 107). Sin embargo, hay que ir por partes.

En este mismo orden de ideas, resulta clarificador el esfuerzo de sistematización realizado por Jennifer Easterday⁸ (Rojas-Orozco, 2020). El trabajo de Easterday, centrado en los fundamentos del *ius post bellum*, sintetiza el debate generado hasta el momento en torno a éste a través de nueve principios interpretativos. Una serie de principios que, como se verá, conectan (la mayoría de ellos) con el argumento de fondo del presente artículo:

1. Publicidad: el proceso de finalización del conflicto debe ser público y abierto y, sobre todo, sin exclusiones. Una condición necesaria, pero no suficiente, para la obtención de garantías de no repetición.
2. Adaptabilidad: será necesario adaptar las políticas y las acciones a cada contexto y coyuntura. Es decir, en consonancia con los diversos sistemas normativos locales. Y sobre la base de ciertas premisas como la buena fe, la inclusión democrática y la protección de los Derechos Humanos.
3. Proporcionalidad: se apuesta aquí porque las medidas tomadas, o que se vayan a implementar, se ciñan exclusivamente a aquello afectado por el conflicto previamente sufrido.
4. Inclusividad: como instrumento, pero también como objetivo a alcanzar. Resulta clave aquí una mención especial a grupos sociales históricamente poco representados (minorías étnicas o representación femenina suelen ser ejemplos clásicos en este punto). De este modo, y con el último objetivo de generar la mayor legitimidad democrática posible, la participación ciudadana en aras de un proceso inclusivo serán factores clave a

tener en cuenta (McIerney, 2005: 124).

5. Justicia: como impulso hacia una coyuntura distinta que evite un injusto *status quo ante*. Por ejemplo, evitando la recreación de estructuras y relaciones sociales de discriminación hacia minorías de cualquier tipo: género, etnia, cultura, etc.
6. Contextualismo: para evitar soluciones parciales. Se reivindica aquí que toda solución a un conflicto debe incorporar una visión holística de la problemática (del conflicto en sí). Tomando en consideración todas aquellas variables que sean necesarias: históricas, políticas, culturales, demográficas, antropológicas, etc.
7. Perspectiva de género: como elemento clave para (re)construir una sociedad con garantías de resiliencia. En este sentido, una sociedad justa deberá caracterizarse, también, por ser una sociedad que goce de igualdad de género.
8. Equidad: una paz justa y sostenible requiere moderación, la existencia de negociación y debate entre las partes. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que el nuevo escenario no debería generar grandes desigualdades entre grupos sociales.
9. Sostenibilidad: finalmente, una paz justa y duradera necesitará todos los recursos posibles para garantizar esa durabilidad y potenciar, así, su consolidación.

En suma, el *ius post bellum* supone un interesante referente argumental que permite encuadrar teóricamente el estudio de caso que aquí se toma: el intento de superación definitiva del conflicto político que supuso la dictadura de Pinochet a través de un cambio constitucional realizado sobre la base de principios democráticos, inclusivos y deliberativos. Una manera de llevar a cabo el proceso constituyente que encaja con los postulados que ofrece dicho marco teórico del *ius post bellum*⁹.

El segundo referente teórico a tener en cuenta, que en parte está también relacionado con la discusión en términos de *ius post bellum* (Williams

8. Jurista internacionalista norteamericana, con experiencia en terreno (Europa, África y América del Sur), miembro del *Ius Post Bellum Project* dirigido por el profesor Stahn (escuela de La Haya).

9. Es prudente puntualizar que, aunque este acervo teórico se haya ubicado en el nivel internacional, se considera útil y válido para configurar una hoja de ruta de gestión post conflicto en el nivel doméstico. Es prudente puntualizar que, aunque este acervo teórico se haya ubicado en el nivel internacional, se considera útil y válido para configurar una hoja de ruta de gestión post conflicto en el nivel doméstico. Dicho en otras palabras, del *ius post bellum* se pueden extraer interesantes lecciones teóricas y prácticas (como, por ejemplo, los principios trabajados por Easterday) aplicables a un caso de alcance nacional o doméstico.



y Caldwell, 2006), es el concepto de paz positiva, propuesto por Johan Galtung¹⁰. Dicho concepto, que proviene del giro epistemológico propuesto por la reciente disciplina de la investigación por la paz (o peace research) en el marco general de los estudios internacionales, plantea una sintonía argumental con el estudio de caso que aquí se aborda. Ello se debe, por ejemplo, a la justificación del proceso de cambio constitucional planteado por la presidenta Bachelet en torno a argumentos de inclusividad¹¹ (lo que remite, nuevamente, a principios del *ius post bellum*).

En este sentido, desde una definición negativa de paz (es decir, la paz como no-guerra) se ha ido avanzando y ampliando su definición al incluir, por ejemplo, características o condiciones como el bienestar, la justicia o la tranquilidad individual y social. Una ampliación argumental que ha terminado reconfigurando la fundamentación misma del propio concepto de paz. Dando lugar a un nuevo escenario de definiciones y redimensionando el debate al incluir otras variables más allá de la mera ausencia de violencia (Muñoz, 2004). Con todo, en este nuevo enfoque la paz toma un contenido propio en tanto valor positivo. Y, como consecuencia de este proceso de inclusión de nuevas dimensiones y nuevas condiciones, va emergiendo a todos los efectos el concepto de paz positiva (Cortright, 2008: 6). Sea como fuere, se observa cómo la conceptualización de paz va, en gran medida, vinculada a la definición del conflicto y al concepto de violencia. Lo que significa que, es razonable pensar cómo una correcta definición del conflicto va a permitir (a medio o largo plazo) construir una paz más justa y duradera en términos, muy probablemente, de paz positiva. Así, la primera tipología de violencia, la violencia directa, hace referencia a la violencia física. Ésta se podría definir como aquella violencia que ejerce un grupo de individuos sobre otro grupo (o un individuo sobre otro individuo) a través de cualquier tipo de herramienta, recurso o tecnología. El segundo tipo de violencia, la indirecta, engloba a las dos tipologías que completan el argumento y aparece cuando encontramos la violencia estructural (o institucional), o bien la violencia cultural. Un segundo tipo de violencia, con dos expresiones

claras, que se podría definir como aquella violencia “que hace que los humanos nos dañemos unos a otros sin que exista un enfrentamiento directo ni, incluso, voluntad de dañar” (Weigert, 2008: 2006). De esta forma, la violencia estructural o institucional hace referencia a aquellas estructuras y relaciones sociales que impiden el desarrollo de las capacidades potenciales de cada individuo. De modo que, a la postre, existe violencia estructural fruto de una “diferencia entre lo potencial y lo real” (Lederach, 2000: 32). Finalmente, la violencia cultural se debe vincular con los sistemas de legitimación, los discursos de apoyo, ideologías configuradoras, etc., que justifican la existencia de violencia directa y la violencia estructural (Galtung, 1990). En suma, tres tipos de violencia que completan la redefinición del conflicto y los conceptos de paz negativa y positiva. Con todo, y como argumento a tener en cuenta en el marco del presente artículo, la paz positiva se sitúa en un nivel superior (por significado, alcance y objetivos) respecto de la paz negativa y la violencia directa. Es decir, se requieren de otros atributos, otras condiciones, para poder hablar de la existencia de paz (Curle, 1978: 88). Dos fundamentaciones teóricas, violencia estructural y paz positiva, que justifican (aún más, si cabe) la iniciativa de la presidenta Bachelet. Teniendo en cuenta los términos en los que dicho cambio constitucional se planteó e intentó implementar.

El tercer vértice teórico, es la discusión en torno a la justicia transicional y la justicia transformativa. Un punto donde el debate cobra especial importancia por las consecuencias de éste y por la interconexión con el resto de elementos abordados hasta el momento (*ius post bellum* y paz positiva).

La noción de justicia transicional, articulada precisamente para una gestión óptima de contextos de transición política, implica “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (Organización de las Naciones Unidas, 2005: 6)

10. Sociólogo y matemático noruego, fundador de la investigación por la paz (peace research) y, por ello, responsable del giro epistemológico que supuso el impacto de esta disciplina en el seno de las relaciones internacionales.

11. Muy ilustrativo resulta aquí hacer mención a la voluntad de integración y empoderamiento hacia la minoría mapuche que planteó el proceso deliberativo constitucional en el marco de los diálogos ciudadanos. Un déficit objetivo en cuanto a inclusión de las minorías indígenas en el seno de la historia constitucional chilena se refiere (Namuncura, 2016).

Más concretamente, la justicia transicional se construye en torno a cuatro elementos que se complementan entre sí: verdad, justicia, reparación y, finalmente, garantías de no repetición (Organización de las Naciones Unidas, 2005). Una última cuestión sobre la cual se justifica el avance hacia una justicia transformativa. El motivo de esta propuesta de sustitución doctrinal responde a las cada vez más numerosas críticas hacia el concepto de justicia transicional (Gready & Robin, 2014). Ello es debido a que, no son pocas las voces que critican la escasa ambición que desprende la justicia transicional. Un concepto que estaría limitado a la rendición de cuentas mediante la aplicación de medidas relativamente estandarizadas, dejando de lado aspectos como la justicia social, la desigualdad, la pobreza, la educación, etc. (Oré y Gómez, 2011). Y, que además, parece vinculado a la construcción de una paz de naturaleza marcadamente liberal (preocupada por lo civil y político) al margen de problemáticas como la desigualdad o la injusticia social (paz positiva). Con todo, la idea que subyace es que la justicia transicional no contempla actuar sobre algunas causas, elementos clave se ubican en el origen del conflicto. Entiéndase aquí, por ejemplo, violaciones de derechos económicos, sociales o culturales; es decir, relativos a los que más arriba se ha denominado como violencia estructural. Dinámicas estructurales que, efectiva y razonablemente, pueden ser relevantes para prevenir futuras violaciones de derechos humanos. Por este motivo, se puede terminar afirmando que la justicia transformativa obtiene, dada su naturaleza y alcance, mayores garantías de no repetición del “*statu quo ante*” (Stahn, 2008: 107).

En conclusión, se propone tomar como referentes teóricos el contexto normativo que propone el *ius post bellum*, el concepto de paz positiva y el alcance de la justicia transformativa (en contraposición con la justicia transicional). Este marco teórico triangular permite una mayor y mejor comprensión del proceso de cambio constitucional que se ha llevado a cabo en Chile; entendiendo, por ejemplo, que al tratarse de un cambio constitucional se estaba proponiendo una modificación; es decir, un proceso más ambicioso que una mera reforma. Una premisa que, a su vez, permite un cierto encaje en el seno del debate entre la justicia transicional y la justicia transformativa que se ha planteado

anteriormente. De manera que, es muy probable que una reforma constitucional (y así lo viene demostrando la reciente historia constitucional chilena) se pueda interpretar en términos de herramienta que, como máximo, aspire a ubicarse en torno al concepto de justicia transicional. Y que, a su vez, tome como límite procesos de construcción de paz en clave de paz negativa. Mientras que un cambio constitucional, realizado además de forma abiertamente democrática y deliberativa (como se planteó en el 2016), puede ubicarse en el terreno de la justicia transformativa y la construcción de una paz positiva que obtenga mayores garantías de consolidación y prevención de violaciones futuras de derechos humanos en contextos de post conflicto. Una perspectiva analítica que va más allá del estudio constitucional o politológico, pero que confía en un beneficio mutuo al poner en consonancia teoría (*ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa), con práctica (el cambio constitucional chileno a través de los *diálogos ciudadanos*). Una experiencia de cambio constitucional, la de los *diálogos ciudadanos*, implementada a través de un proceso de participación ciudadana que se abordará a continuación para poder, finalmente, analizar aquellos elementos y argumentos a destacar al poner en conjunto.

3. Los diálogos ciudadanos como estudio de caso

La participación como terapia. Con esta idea central presentan Francisco Soto y Yanina Welp (2017) el proceso constituyente que se ha desarrollado en Chile desde octubre de 2015 hasta enero de 2017. Un proceso de cambio constitucional con el que se propuso poner a la ciudadanía en el centro y, con ello, lograr una mayor legitimidad del texto constitucional resultante (y, colateralmente, del sistema político resultante en su conjunto). De esta manera, el momento constitutivo se interpretó como una ventana de oportunidad para romper una desconfianza hacia las instituciones políticas chilenas provocada, en parte, por la brecha entre ciudadanía y élites políticas. Una oportunidad para romper con un sistema político que todavía estaba excesivamente relacionado con la etapa pinochetista. Y, a la postre, por intentar cerrar definitivamente una larga y conflictiva etapa de la historia política y social reciente de Chile (Fuentes,



2016). Y saldar, por ejemplo, la deuda que el sistema político e institucional chileno tenía pendiente con la minoría mapuche.

Así las cosas, la voluntad de la presidenta Bachelet de reemplazar la Constitución de 1980 era explícita por diversos motivos: (i) su escasa legitimidad (al conectar directamente con un régimen dictatorial como el de Pinochet); (ii) la necesidad de incluir nuevas generaciones; y (iii) con el objetivo de situar (de nuevo) la política deliberativa en el centro de las instituciones, lo que justificó un proceso de participación ciudadana (conocidos como *diálogos ciudadanos*), con el objetivo de elaborar unas bases ciudadanas para una nueva constitución. Como primera conclusión, el proceso partía del supuesto que debía acontecer a través de la inclusión (y participación) entre individuos libres e iguales (Soto y Welp, 2017). Una apuesta que, aunque resulta algo excepcional en política comparada, se inscribe en una tendencia a incluir a la ciudadanía en los procesos legislativos como, por ejemplo, los recientes estatutos de comunidades autónomas en España al reconocer el derecho a participar en el procedimiento de creación de normas (López-Basaguren, 2013).

Con todo, y tras una primera fase de difusión y publicidad con la intención de crear una conciencia cívica constitucional, se articularon dos vías iniciales de participación. Por un lado, un formulario a través de internet y, por otro, encuentros de deliberación colectiva presencial. Unos encuentros que se llevaron a cabo en tres niveles distintos. En el nivel local a través de los Encuentros Locales Auto-convocados (ELA), en el nivel provincial mediante los cabildos provinciales y, finalmente, llegando a los cabildos regionales en donde se esperaba obtener un acta final. Un resultado final que serviría como documento de trabajo al Comité de Sistematización y al Consejo de Observadores¹².

Del proceso participativo chileno de cambio constitucional a través de los *diálogos*

ciudadanos se pueden extraer (hasta el momento) cuatro logros a considerar (Soto y Welp, 2017: 205). En primer lugar, se constata como la clase política termina considerando (o aceptando) la necesidad de un cambio constitucional y, por tanto, el único escenario plausible es la participación en dicho proceso¹³. Por otro lado, y en segundo lugar, dicha constatación parece haber calado, también, entre la ciudadanía. Un elemento que resulta ciertamente interesante, ya que se completa la otra parte del binomio élite-ciudadanía. En tercer lugar, y muy probablemente gracias al esfuerzo por divulgar esa formación cívica y de participación, se constata la necesidad de renovar la democracia chilena a través de nuevas formas de participación. Algo que, además, podría ayudar (se abordará ampliamente en el siguiente y último epígrafe) a cerrar, o ir cerrando, definitivamente la etapa pinochetista y los efectos de ésta sobre las relaciones y dinámicas sociales. Finalmente, y como consecuencia de estos logros, se constata un evidente acercamiento entre representantes y representados (Arato, 1995-1996).

En conclusión, los *diálogos ciudadanos* deben interpretarse como un proceso que (tanto por la forma como por el fondo) promueve e intenta garantizar una nueva constitución duradera. La antesala, quizás, de una estabilidad y una paz social también duradera. Y, al mismo tiempo, presentan serias credenciales para generar una más herramienta a través de la cual gestionar la finalización de conflictos políticos y sociales.

Como ya se ha puntualizado, la victoria de Piñera paralizó el proyecto de cambio constitucional que la presidenta Bachelet firmó y envió al parlamento el 6 de marzo de 2018 (cuatro días antes de terminar su mandato, cuando tomó posesión el presidente Piñera). No obstante, en octubre de 2019, Chile vivió una serie de protestas sociales propiciadas por el aumento del precio del transporte público. Un catalizador que puso de relieve la desigual estructura social chilena y, como consecuencia, la necesidad de una profunda reforma

12. Resulta necesario aquí referenciar los principales actores institucionales involucrados en el proceso y enumerar sus principales funciones. De esta forma, vinculados al Gobierno como primer actor, la Secretaría General de la Presidencia era la responsable de la implementación general de los diálogos ciudadanos. Por su parte, la Secretaría General de Gobierno era la encargada de diseñar e implementar la campaña de comunicación. Mientras que el Ministerio del Interior organizó e implementó los cabildos regionales y provinciales. El segundo actor a tener en cuenta fue el Consejo de Observadores a través de una Comisión Asesora Presidencial. Su principal labor fue velar por un funcionamiento correcto de las etapas de educación cívica que se habían diseñado y la redacción de las Bases Ciudadanas como documento resultante de los diálogos ciudadanos. El tercer actor a destacar fueron los Facilitadores. Un grupo de profesionales encargados de facilitar la participación de la ciudadanía en todas las provincias chilenas. El cuarto actor era el Comité de Sistematización que se encargó de sintetizar y sistematizar los debates generados durante los diálogos ciudadanos; es decir, la antesala de las Bases Ciudadanas anteriormente explicitadas. Finalmente, como elemento de participación a tener en cuenta, un conglomerado de organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, asociaciones, etc. que aportaron su labor de dinamización y control social y político del proceso.

13. La participación, por ejemplo, de sectores de la derecha chilena que elaboraron más de 80 propuestas para incorporar en el proyecto de nueva constitución, es un buen argumento que ilustra este primer logro.

(quizás tan profunda que lo deseable era más un cambio que una enésima reforma constitucional). Con todo, el presidente Piñera se vio obligado a actuar constitucionalmente. En este caso, planteando inicialmente un plebiscito para conocer el posicionamiento de la ciudadanía con relación a la idoneidad de la elaboración de un nuevo texto constitucional. La consulta tuvo lugar en 2020, una amplia mayoría de la población chilena manifestó su visto bueno al cambio constitucional y, desde mayo de 2021 una convención de representantes está trabajando en ello.

4. Análisis conjunto: ¿los diálogos ciudadanos como referencia de post conflict management?

¿Cómo cerrar, o poner fin, correctamente a un conflicto? Es decir, ¿cómo se finaliza un conflicto con las máximas garantías posibles de no repetición? Estas son las principales preguntas, no sólo de aquellos académicos que vienen dedicándose a trabajar el *ius post bellum*, sino también de la mayoría de las investigaciones sobre justicia transicional o transformativa (Ruti, 2000). Y, al mismo tiempo, de muchos de los trabajos enmarcados en lo que se conoce como investigación por la paz (Muñoz, 2004). La respuesta a dicha pregunta no resulta excesivamente difícil de plantear a nivel teórico, aunque sí de implementar, en relación con la práctica política. No obstante, las lecciones aprendidas del proceso de cambio constitucional chileno que tuvo lugar en 2016, encajadas en torno al planteamiento teórico triangular que se ha desarrollado en el presente artículo, pueden ayudar a afianzar algunas conclusiones provisionales sobre la cuestión para trabajos futuros y/o coyunturas políticas y sociales similares, por ejemplo, procesos de paz.

A priori, resulta razonable defender que una paz duradera debería ser una paz justa que conlleve claras garantías de no repetición. En este sentido, desde una perspectiva estrictamente teórica, el concepto de paz positiva parece aportar más argumentos y recabar más confianzas que el concepto de paz negativa (Calvet y Díaz, 2018)¹⁴ A lo que cabría añadir los nueve principios que se desprenden del marco del *ius post bellum*, y el verdadero potencial de cambio de una justicia

transformativa (no transicional). Una combinación de tres elementos que se plantea como estrategia para evitar el “statu quo ante” (Stahn, 2008: 107), causa principal de la repetición y la difícil conclusión de conflictos políticos y sociales.

Junto a ello, el intento de cambio constitucional en Chile en 2016 resulta un interesante ejemplo práctico de implementación de *ius post bellum*. Una experiencia que plantea la posibilidad de que no solamente dicho cambio constitucional sea un elemento que termine aportando garantías de no repetición. Sino que dicho cambio sea planteado a través de un proceso de participación ciudadana, elemento que encaja con el acervo propuesto por el *ius post bellum*, y que otorga, a priori, garantías democráticas suficientes al producto resultante (Saul, 2014). Ello se debe, principalmente, a los incentivos que genera un proceso de este tipo. Especial mención requiere aquí el potenciamiento de una formación cívica entre la ciudadanía, antesala de la ejecución de un proceso abiertamente deliberativo que habilite un proceso realmente democrático en base a la voluntad popular (Merkel, 2008). Junto a este principio general, especial mención requiere el elemento de inclusivo (sobre todo en relación con los derechos de las comunidades indígenas), que en el caso chileno reviste cierta importancia (Guerrero, 2016). Una inclusividad que, como se ha visto, encaja con los valores que sustentan el *ius post bellum* y la paz positiva. Finalmente, cabe destacar aquellos propósitos y principios que coinciden entre los referentes teóricos (*ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa) con el estudio de caso práctico (la propuesta de cambio constitucional chileno de 2016 a través de los *diálogos ciudadanos*).

En este sentido, como se ha visto, la publicidad y difusión del proceso es uno de los primeros elementos en común a tener en cuenta. Una publicidad sobre un proceso que pretende ser inclusivo, promoviendo y garantizando la participación ciudadana y con especial atención al derecho de las minorías (indígenas y mujeres, principalmente). Elementos que el *ius post bellum* señala también como prioritarios; es decir, publicidad, adaptabilidad, inclusividad y

14. Especial mención hacen ambos autores aquí en relación con el contenido substancial de dicho concepto de paz positiva. Una referencia, como se ha abordado con anterioridad, a incluir derechos sociales, económicos y culturales, junto a los derechos políticos.



perspectiva de género. Asimismo, la formación en valores cívicos reviste cierta importancia, ya que predispone a la ciudadanía a elaborar un proyecto como el acontecido y, al mismo tiempo, reza en la misma línea que el concepto de paz positiva al ser un buen antídoto para el desarrollo de violencia cultural. Finalmente, una serie de elementos como el respeto a los derechos humanos, la construcción de un Estado de derecho democrático y social, la inclusión de derechos culturales, sociales y políticos refuerzan, nuevamente, esta vinculación entre teoría (*ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa) y práctica (la propuesta de cambio constitucional chileno de 2016 a través de los *diálogos ciudadanos*)¹⁵. Merece especial mención el anuncio por parte de la presidenta Bachelet, que la nueva constitución debe “crear las condiciones necesarias para el desarrollo integral y sostenible de la comunidad y de cada uno de sus miembros”¹⁶. Afirmación que encaja, como se viene demostrando, con la apuesta del referente en investigación por la paz, Jean Paul Lederach, al entender la paz positiva como aquel estado en el que no existe diferencia entre lo potencial y lo real. Es decir, en el que no existen limitaciones estructurales para el libre desarrollo de las personas en tanto que son ciudadanos de una misma comunidad. Un esfuerzo por el desarrollo económico, la consolidación del aperturismo político y la democratización definitiva del sistema institucional chileno que desplegaba la propuesta de Bachelet (Soto Martínez, 2019). Tres elementos clave (desarrollo económico, inclusividad política y democratización institucional) que son, a su vez, pilares fundamentales del concepto de paz positiva y, por ello, de una política sólida en términos de *ius post bellum*.

En suma, la herramienta que enseña la experiencia chilena puede insertarse en el seno de lo que se denomina como *post conflict management*, y más concretamente en torno a una implementación de justicia transformativa.

Un proceso de acción política (institucional y social) que pretende ir más allá de una mera restauración del daño causado; es decir, que aspira (con ambición) a construir un sistema político, social y cultural que genere las mayores garantías posibles de no repetición. En este sentido, como se ha visto, un nuevo pacto constitucional como acto de refundación de la comunidad política parece una estrategia más que razonable. Como consecuencia, se constata la doble sintonía que hace referencia tanto al fondo (los objetivos a consolidar), como a la forma (la manera de conseguirlos). Con todo, un nuevo sistema político fundado en una verdadera democracia que sea capaz de dejar atrás el pinochetismo (y el conflicto que durante esa época se vivió). A través de un cambio constitucional implementado bajo la combinación de lógicas (*top-bottom y bottom-up*), pero con un evidente y marcado carácter de deliberación y participación ciudadana¹⁷. Un aspecto que resulta fundamental, no solamente en el nivel de discusión teórico, ya que completa el binomio democracia y deliberación con una verdadera praxis de participación. Es por ello que lo aquí analizado resulta útil, también, para el desarrollo mismo de *ius post bellum*. Una esfera de análisis más novedosa que las tradicionales discusiones en torno a las causas de una guerra (o conflicto), *ad bellum*, y la conducta durante la batalla, *in bello*. Este rasgo, de marco teórico todavía *in fieri*, agradece aportaciones como lo aquí presentada.

En conclusión, la experiencia de cambio iniciada bajo el mandato de Bachelet se puede interpretar dentro de un conjunto de acciones y políticas características del *post conflict management*. Un marco general de accionar institucional y social que engloba acciones de raíz transicional, como por ejemplo el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos inaugurado en 2010, y propuestas más ambiciosas de carácter transformativo. Como, por ejemplo, el esfuerzo social, político e institucional por

15. Existe una interesante sintonía con el argumento principal que en este artículo se está proponiendo en el documento Análisis comparativo entre la constitución vigente y el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet, firmado por Víctor Soto Martínez. En las conclusiones de dicha minuta se subrayan cinco elementos a destacar y que, al mismo tiempo, encajan con la hipótesis que aquí se sostiene. Así, Soto Martínez concluye que la configuración de un Estado de derecho democrático y social, la inclusión de pueblos indígenas, la eliminación de los llamados “cerrojos constitucionales”, la priorización del principio democratizador y la consolidación de parlamento a través del desarrollo de sus funciones son los cinco principales aportes de la propuesta constitucional de Bachelet. Cinco elementos, ordenados de mayor a menor importancia (si se quiere), que conectan con los principios que se desprenden del *ius post bellum*, la paz positiva y la justicia transformativa.

16. Discurso de la presidenta Bachelet del 6 de marzo de 2018. Ver nota al pie 3.

17. Realidades y dinámicas que se insertan sin demasiados esfuerzos problema, en el triángulo teórico que en el presente artículo se viene desarrollando: *ius post bellum*, paz positiva y justicia transformativa.

transformar el sistema político chileno con (todavía) demasiadas conexiones con el pasado pinochetista. La experiencia de 2016 aquí analizada es, por un lado, un buen referente para otros contextos conflictivos (quizás también para Colombia). Y, por otro lado, un razonable embrión de la coyuntura actual en Chile (Casla, 2021). No obstante, faltará ver cómo termina dicha aventura constituyente chilena. Lo cual supone, por el momento, un arriesgado ejercicio de ciencia política ficción. Sea como fuere, se espera que la tercera sea la vencida.

Referencias

- Amorós, M. (2001). *Chile, la herida abierta*. Madrid: Ahimsa.
- Arato, A. (1995-1996). Forms of constitution making and theories of democracy. *Cardozo Law Review*, (17), 191-231.
- Atria, F. (23 de abril de 2013). El problema constitucional tendrá que resolverse por las buenas o por las malas. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/23/el-problema-constitucional-tendra-que-resolverse-por-las-buenas-o-por-las-malas/#print-compact>
- Burguess, Heidi y Burgess, Guy M. (1997) *Encyclopedia of conflict resolution*. ABC-CLIO, California.
- Bustos, F. (1 de septiembre de 2022). Una nueva Constitución para Chile, fundada en la verdad y la justicia. *Agenda Estado de Derecho*. Recuperado de <https://agendaestadodederecho.com/una-nueva-constitucion-para-chile-fundada-en-la-verdad-y-la-justicia/>
- Caddou, A., & Contreras, P. (2014). Nueva constitución y asamblea constituyente: la experiencia de "Marca tu voto". *Anuario de Derecho Público*, (1), 121-139.
- Calvet, E. y Díaz A. (2018). Socio-economic rights in post-conflict situations to attain a just and a positive peace: en Stahn, C. *Jus Post Bellum and the justice of peace*. Oxford University Press, Oxford.
- Casla, K. (2021). El momento constitucional de Chile es una oportunidad para potenciar los derechos sociales. *Openglobalrights*. Recuperado de <https://www.openglobalrights.org/chiles-constitutional-moment-is-an-opportunity-to-enhance-social-rights/?lang=Spanish>
- Cortright, D. (2008). *Peace: a history of movements and ideas*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511812675>
- Curle, A. (1978). *Conflictividad y pacificación*. Barcelona: Herder.
- Donoso, R. (1993). *Breve historia de Chile*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Easterday, J. (Septiembre 2017). *Jus post bellum: Towards a sustainable peace?* Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Santiago de Compostela.
- Fuentes, C. (2016). El proceso constituyente La vía chilena hacia el cambio constitucional. *Anuario de Derecho Político*, (1), 107-130.
- Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305. <https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>
- Grevy, P., & Robin, S. (2014). *From transitional justice to transformative justice: a new approach for practice*. Center for applied human rights, New York.
- Gobierno de Chile. (2015). Discurso de la presidenta de la República al anunciar el proceso constituyente. Recuperado de <https://www.gob.cl/noticias/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>
- Gobierno de Chile. (2018). Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, al firmar proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece una Nueva Constitución para Chile. Recuperado de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2018/03/mar062018arm-pdl-nueva-constitucion.pdf>
- Guerrero, A.L. (2016). Demandas de derechos humanos de los mapuche en Chile y los discursos jurídicos. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 16, 103-134. <https://doi.org/10.1016/j.larev.2016.06.006>
- Heiss, C. (2016). Soberanía popular y *momento constituyente* en el debate sobre cambio constitucional en Chile. *Anales de la Universidad de Chile*. Séptima serie, (10), 109-125.
- Iverson, J. (2013). Transitional justice, jus post bellum and International Criminal Law: Differentiating the Usages, History and Dynamics. *The international journal of transitional justice*, 7, 413-433. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijt019>
- Kang, S. (2006). Post-conflict economic development and sustaining the peace. En Mason, T. David & Meernik, James D. *Conflict prevention and peacebuilding in Post-war societies. Sustaining the peace*, New York: Routledge.
- Laban, H. (2010). *Transitional justice: global mechanism and local realities after genocide and mass violence*. Rutgers University Press, New Brunswick.
- Lederach, J. P. (2000). *El abecé de la paz y los conflictos*. Madrid: Catarata.
- López, A. (2013). La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional en un ámbito (cuasi) regional: análisis de la norma foral 1/2010, de 8 de julio, del territorio histórico de Guipúzcoa.



- Revista aragonesa de Administración pública*, (14) (extra), 343-360.
- Mclerney, T. (2005). Law and development as democratic practice. *Vanderbilt Journal of Transitional Justice*. (38), 109-130.
- Merkel, W. (2008). Democracy through war? *Democratization*, 15, 487-508. <https://doi.org/10.1080/13510340801991106>
- Moehler, D. (2008). *Distruştin democrats: outcomes of participatory constitution making*. Michigan: University of Michigan Press <https://doi.org/10.3998/mpub.203954>
- Monsálvez, D. (2015). Chile: la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet y los dispositivos institucionales de la violencia política: un análisis de las actas secretas de la honorable Junta Militar de Gobierno. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, (15), 1-22.
- Muñoz, F., & Molina, B. (2004). *Manual de paz y conflictos*. Granada: Universidad de Granada.
- Naciones Unidas, Asamblea General "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General", S/2004/616 (3 de agosto de 2004), disponible en: <https://undocs.org/es/S/2004/616> (consulta realizada el 3 de diciembre de 2021).
- Naciones Unidas, Asamblea General "Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad - Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad: Informe de la Sra Diane Orentlicher", E/CN.4/2005/102/Add.1 (8 de febrero de 2005), disponible en: <https://undocs.org/es/E/CN.4/2005/102/Add.1> (consulta realizada el 3 de diciembre de 2021).
- Namuncura, D., et al. (2016). *Nueva constitución y pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Pehuen editores.
- Olate, J. (2018). La derecha chilena y los principios legitimadores del pre y post golpe de Estado de 1973. *Revista Izquierdas*. (38), 141-163. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492018000100141>
- Oré, G., & Gómez, F. (2011). *Rethinking transitions: equality and social justice in societies emerging from conflict*. Cambridge: Intersentia.
- Österdahl, I. (2012). Just war, just peace and the jus post bellum. *Nordic Journal of International Law*. (81), 271-294. <https://doi.org/10.1163/15718107-08103003>
- Peperkamp, L. (2017). *Jus Post Bellum and the Nature of Peace*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Rapoport, A. (1992). *Peace, an idea whose time has come*. Michigan: University of Michigan Press.
- Rojas, C. (2020). Alcance y perspectivas del concepto de jus post bellum en derecho internacional. *Latin American Law Review*, (6), 107-123. <https://doi.org/10.29263/lar06.2021.05>
- Ruiz-Tagle, P. (2016). *Cinco repúblicas y una tradición*. Chile: LOM Ediciones.
- Saul, M. (2014). Creating popular governments in post-conflict situations: the role of international law. En Stahn, C., Easterday, J., & Iverson J. (2014). *Jus Post Bellum. Mapping the normative foundations*, Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685899.003.0024>
- Soto, V. (2019). Análisis comparativo entre la Constitución vigente y el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet. *Biblioteca Nacional del Congreso de Chile*, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Serie Minuta 155-19.
- Stahn, C. (2007). Jus Post Bellum: Mapping the Discipline(s). *American University Law Review*. 23(2), 311-347. <https://doi.org/10.1007/978-90-6704-719-7>
- Stahn, C., Easterday, J., & Iverson J. (2014). *Jus Post Bellum. Mapping the normative foundations*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685899.001.0001>
- Stahn, C., & Kleffner, J. (2008). *Jus post bellum: towards a law of transition from conflict to peace*. La Haya: TMC Asser Press. <https://doi.org/10.1007/978-90-6704-719-7>
- Soto, F., & Welp, Y. (2017). *Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Yoclevzy, R (2002). *Chile: partidos políticos, democracia y dictadura; 1970-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weigert, M. (2008). Structural Violence. En Kurtz, Lester (ed.). *Encyclopedia of violence, peace and conflict*, 2004-+2011. San Diego: Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-012373985-8.00169-0>
- Williams Jr., & Caldwell, D. (2006). Jus Post Bellum: Just war theory and the principles of Just peace. *International Studies Perspective*, (7), 309-320. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2006.00256.x>
- Zaum, D. (2009). The norms and politics of Exit: Ending post-conflict transitional administrations. *Ethics & International Affairs*. (189), 189-208. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2009.00206.x>



"Raices del aire" Serie

Tránsitos de la política de reintegración en Colombia: desde un enfoque minimalista de la reinserción hacia una perspectiva maximalista de la reintegración

Transits of reintegration policy in Colombia: from a minimalist approach to reintegration towards a maximalist perspective on reintegration

Gloria E. Zapata Serna 

Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.

gloria.zapata@upb.edu.co

Adriana María Ruiz Gutiérrez 

Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.

adriana.ruiz@upb.edu.co

Resumen

El Derecho Internacional Humanitario es un conjunto de normas jurídicas que pretenden aminorar los efectos nocivos de los conflictos armados internos e internacionales. En este contexto, un mecanismo fundamental para lograr que los Estados puedan reducir las consecuencias de los conflictos armados consiste, específicamente, en el diseño de una política pública, que incluya la expedición del marco jurídico correspondiente, encaminada a crear las condiciones adecuadas para la reintegración social de los excombatientes. Para el efecto, la institución ha diseñado e implementado diferentes modelos de atención psicosocial para la reintegración: Modelo Regreso a la Legalidad (2004), Modelo de Atención Psicosocial para la Paz (2010) y Modelo Multidimensional de Reintegración (2013), que han transitado desde estrategias de retorno a la legalidad (enfoque minimalista) hasta la satisfacción de necesidades y la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las personas en proceso de reintegración (enfoque maximalista). Esta composición de tipo normativo e institucional se ocupa de las transiciones en materia de reintegración, a partir de las continuidades y los giros de sus modelos psicosociales, así como de las narrativas de los excombatientes. Entre las conclusiones que arroja este trabajo se encuentra el tránsito del minimalismo de la reinserción al maximalismo de la reintegración.

Palabras clave: *Derecho Internacional Humanitario (DIH), Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), institucionalismo, modelos psicosociales de reintegración.*

Abstract

International Humanitarian Law is a set of legal norms that seek to lessen the harmful effects of internal and international armed conflicts. In this context, a fundamental mechanism to ensure that the States can reduce their consequences consists, specifically, in the design of a public policy, which includes the issuance of the corresponding legal framework, aimed at creating adequate conditions for reintegration community of ex-combatants. For this purpose, the institution has designed and implemented different models of psychosocial care for reintegration: the Return to Legality Model (2004), the Psychosocial Care Model for Peace (2010) and the Multidimensional Reintegration Model (2013), which have gone through from strategies for returning to legality to meeting needs and overcoming the conditions of vulnerability of people in the process of reintegration. This descriptive and analytical composition deals with institutional transitions in terms of reintegration, based on the continuities and turns of its psychosocial models, as well as the narratives of ex-

combatants. Among the conclusions that this work yields is the transition from minimalism of reintegration to maximalism of reintegration.

Keywords: International Humanitarian Law (IHL), Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR), institutionalism, psychosocial models of reintegration.

Artículo: Recibido el 13 de abril de 2022 y aprobado el 16 de septiembre de 2022

Cómo citar este artículo:

Zapata Serna, G. & Ruiz Gutiérrez, A. (2022). Tránsitos de la política de reintegración en Colombia: desde un enfoque minimalista de la reinserción hacia una perspectiva maximalista de la reintegración. *Reflexión política* 24(50), pp. 51-66. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4445>

Introducción

En el “Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR” (Herrera y González, 2013), la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), actualmente Agencia para la Reincorporación y la Normalización, realiza un comparativo entre los procesos de reintegración colombianos y los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS, en inglés), que han sido aplicados en el país, atendiendo a sus propias particularidades. Entre los hallazgos y los resultados de los antecedentes del DDR y la justicia transicional en Colombia, la Agencia destaca que los mismos “hacían parte de las agendas de negociación con grupos al margen de la ley, mucho antes del auge de estos mecanismos al final de la década de los ochenta y durante la década de los noventa” (Herrera y González, 2013, p. 273)¹.

Con base en lo anterior, en el país ha habido, además de un conflicto de larga duración, un proceso ininterrumpido de negociación entre el gobierno y los grupos alzados en armas que conjuga, además de los hechos históricos y políticos, los giros institucionales en materia de reintegración. En otras palabras, el largo período de confrontación armada en el país resulta análogo a las trayectorias institucionales de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración de combatientes (1950-actual), pendulando desde enfoques minimalistas de seguridad estatal hasta perspectivas maximalistas de superación de condiciones de vulnerabilidad de los excombatientes, las víctimas y las comunidades receptoras. He aquí la cuestión definitiva de este artículo.

Las propuestas gubernamentales de terminación negociada del conflicto y su desarrollo legislativo han evolucionado conforme a las guías internacionales de DDR, “creando programas que poco a poco han venido añadiendo propuestas de participación política, acceso a la educación, salud, formación vocacional, a un concepto como el DDR, que tradicionalmente ha sido tratado más desde lo militar” (Herrera y González, 2013, p. 276). A partir de la Constitución Política de 1991, se advierten, entonces, los cambios en el diseño y la implementación del DDR con enfoques más participativos e integrales. Paralelamente a las transformaciones institucionales, los modelos psicosociales de reintegración a la vida civil han transitado, formalmente, desde el diseño y la atención de las desmovilizaciones individuales y colectivas de los excombatientes en proceso de reintegración hasta la creación y la implementación de modelos más integrales de atención de la población desmovilizada, sus familias y sus comunidades receptoras (ARN, s.f., párr. 16-27).

Así las cosas, esta composición tiene como objetivo describir los tránsitos de la política de reintegración en Colombia, desde un enfoque minimalista de la reinserción (que propende por la mera reinserción a la legalidad) hasta una perspectiva maximalista de la reintegración (que aspira a la superación de las condiciones de vulnerabilidad). Para el logro de este propósito (institucional

1. Durante años, el poder ejecutivo ha procurado la desmovilización y la reincorporación de numerosos combatientes de grupos alzados en armas, destacando, a modo de ejemplo, el gobierno del Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), quien, a través de los decretos 1546 de 1953 y 1823 de 1954, gestionó la desmovilización de los liberales de resistencia; la presidencia de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), que dictó el Decreto Ley 328 de 1958 mediante el cual se amnistió e indultó a las guerrilleras de la época; y la jefatura de Belisario Betancourt (1982-1996), que concedió una amnistía general a cuantiosos miembros de todas las organizaciones militares, a través de la Ley 35 de 1982 (cfr. Herrera, 2016, p. 44).



y normativo) se establecen, en primer lugar, las guías institucionales del Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR), a partir de los Estándares Integrados en DDR (2004), la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR (2004-2006) y la Contribución de Cartagena al DDR (2009); en segundo lugar, se describen los antecedentes de la reintegración en Colombia, advirtiendo las transformaciones institucionales en materia de DDR desde los años 80 hasta la actualidad; en tercer lugar, se reseñan tres modelos psicosociales que transitan de la reinserción a la reintegración, a saber: Modelo Regreso a la Legalidad, diseñado e implementado por el Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín (2007), Modelo de Atención Psicosocial para la Paz (MAPAZ, 2010) y Modelo Multidimensional de Reintegración (2013), trazados y desarrollados por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), actualmente, Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Finalmente, en cuarto lugar, se describen algunas vulnerabilidades de los excombatientes en proceso de reintegración y de la población receptora, señalando los desafíos para el DDR en Colombia.

1. Marco normativo: procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) desde una concepción internacional y nacional

La iniciativa

La Organización de Naciones Unidas (en adelante, ONU) tiene, entre otros fines y propósitos, mantener la paz y la seguridad internacionales (Carta de las Naciones Unidas de 1945, art. I). En este sentido, como sujeto derivado del derecho internacional, la ONU ha desarrollado un importante trabajo a nivel normativo, creando un marco orientador y acompañante de procesos que impliquen la retirada de armas por parte de miembros de grupos armados, la salida de estos combatientes de sus grupos y la ayuda a su reintegración como civiles en la sociedad, esperando con ello, que excombatientes y demás personas vinculadas a grupos armados le

apuesten a la paz, siendo actores protagónicos de estos procesos (ONU, 2006). El resultado de este esfuerzo y de errores cometidos en el pasado se dio entre los años 2004 y 2006 con las IDDRS (siglas en inglés), que se leen como Estándares Integrados en Desarme, Desmovilización y Reintegración². Los cuales fueron revisados, posteriormente, con el ánimo de ampliar el concepto de DDR a contextos de postconflicto.

Ese proceso definido por la ONU como la “remoción de armas de las manos de los combatientes, el retiro de los combatientes de estructuras militares, y la asistencia a estos para reintegrarse social y económicamente en la sociedad mediante formas de vida civiles” (ONU, 2006, p. 6), es reconocido por el mismo organismo, como un proceso complejo, que implica múltiples dimensiones (humanas, políticas, militares, económicas) y cuyo propósito, es el de asumir retos frente a la seguridad que demanda un postconflicto, donde el excombatiente se encuentra “sin medios de subsistencia o redes de apoyo, diferentes a los de sus excompañeros, durante el crítico periodo de transición del conflicto a la paz y el desarrollo” (ONU, 2006, p. 1). Se hace referencia entonces a un estado de vulnerabilidad diferencial de los excombatientes, esto es, a situaciones circunstanciales, particulares o diferenciales que los hacen un grupo con necesidades especiales. Sin embargo, para efectos de estos análisis y en palabras de Adriana María Ruiz:

Todos los seres humanos son vulnerables por condición debido a la actividad o desinterés de las fuerzas sociales, o lo que es lo mismo, al desarrollo o la desposesión como resultado de la interdependencia y cercanía con los otros, y el riesgo al daño, el dolor, el miedo, la pérdida, la violencia y las lesiones deriva, justamente, de los lazos y entidades sociopolíticas que sirven de apoyo. (2019, p. 40)

Lo que implica comprender no solo una vulnerabilidad diferencial, sino también, y, en primer lugar, una vulnerabilidad ontológica, que se incrementa bajo ciertas condiciones sociales

2. La Organización de Naciones Unidas (ONU) define el DDR como un proceso de desarme y de retiro de los combatientes de las estructuras militares, tanto multidimensional (político, militar, securitario, humanitario y socioeconómico) como flexible (especificidad del contexto), cuyo propósito reside en “abordar el problema de seguridad posconflicto que surge cuando los combatientes se quedan sin medios de vida y redes de apoyo durante el período vital que se extiende desde el conflicto hasta la paz, la recuperación y el desarrollo” (ONU, 2010, p. 24; cfr. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, 2013, p. 13). El DDR se centra, así, en la seguridad, la figura del excombatiente y la superación de sus condiciones de vulnerabilidad debido a la ausencia de medios de subsistencia y redes sostenedoras de apoyo durante “el crítico periodo de transición” con el propósito de prevenir su retorno a los grupos armados.

y políticas. Esto se ve reflejado en la vida del excombatiente, en el cual se hacen presentes ambas vulnerabilidades -ontológica y diferencial-, complejizando, aún más, su existencia y su proceso de reintegración. De ahí que la ONU señale como propósito: “Un proceso de desarme integral de los combatientes, prepararlos para la vida civil y brindarles oportunidades para una reintegración social y económica sostenible” (ONU, 2006, p. 24).

Para el cumplimiento de este propósito, el proceso comprende cuatro componentes esenciales, a saber: i. Desarme (gestión, control y disposición de armas de los combatientes y de la población civil); ii. Desmovilización (descargo formal y controlado de los combatientes activos de las fuerzas u otros grupos armados); iii. Reinserción (asistencia ofrecida a los excombatientes durante la desmovilización); y, iv. Reintegración (obtención de estatuto civil, empleo e ingreso sostenible por parte de los excombatientes) (ONU, 2010, p. 25). En este punto, la ONU es enfática en señalar la correspondencia entre los excombatientes, las condiciones infraestructurales y los distintos componentes del proceso, o, en otras palabras, la respuesta a las condiciones de vulnerabilidad: “El desarme y la desmovilización sostenibles de los combatientes y de aquellos anteriormente asociados con las fuerzas y grupos armados dependerán de la disponibilidad de oportunidades de reintegración social y económica” (ONU, 2010, p. 127).

Cada uno estos componentes tienen su finalidad dentro del programa y, todos en conjunto, hacen emerger elementos que por separado no se percibían y que llevan a la transformación de las personas en proceso de reintegración y de la sociedad que los acoge. No obstante, particularmente, ese elemento de “reintegración”, exige una especial atención, pues se trata de un proceso social y económico de largo plazo, abierto, flexible y, particularmente, multidimensional, cuya falta y fracaso “socavará los logros del desarme y la desmovilización, poniendo en riesgo el programa de DDR y aumentando la inestabilidad” (ONU, 2010, p. 157). Sin lugar a dudas, este componente configura el punto de intersección entre el desarme y la desmovilización de los combatientes, asegurando su retorno a las comunidades receptoras, que, a su vez, han sido transformadas significativamente por el conflicto

social y armado: “En algunos países que salen de un conflicto, los desmovilizados y los asociados con las fuerzas y grupos armados no tendrán experiencia ni memoria de los patrones de vida anteriores a la guerra” (ONU, 2010, p. 157).

En estos casos, Naciones Unidas advierte los desafíos de la reintegración, toda vez que la presencia de los excombatientes puede empeorar la vulnerabilidad real o potencial de las poblaciones receptoras, “quienes a menudo no tienen la capacidad o el deseo de ayudar a una «generación perdida» de excombatientes” (ONU, 2010, p. 158). De ahí que la vulnerabilidad circunstancial o diferencial admita una doble valencia, ya que las comunidades receptoras perciben a esta “generación perdida” desde el extrañamiento y el malestar, exacerbando, así, sus condiciones de fragilidad social, económica, psíquica y afectiva durante el proceso de transición. Al respecto, la ONU señala: “Con poca educación o capacitación, pocas oportunidades de empleo, traumas de guerra y una mentalidad altamente militarizada, los desmovilizados y sus dependientes pueden convertirse en una gran amenaza para la seguridad de las comunidades receptoras” (2010, p. 158).

Por esta razón, el DDR contempla la reintegración económica (oferta de alternativas que garanticen la subsistencia a través de medios no violentos) y la reintegración social (inclusión y cohesión en la comunidad receptora). Adicionalmente, Naciones Unidas considera tres enfoques amplios para la reintegración que se entretajan en distintos momentos según las necesidades del contexto, la naturaleza y el tipo de conflicto, las formas de negociación y las prioridades de seguridad y desarrollo posteriores al proceso, a saber: i. La estabilización a corto plazo (reinserción); ii. La reintegración centrada en los excombatientes; iii. La reintegración basada en la comunidad.

A modo de comprensión de estos enfoques, es preciso anotar que la consecución de la estabilización del excombatiente se daría de forma creciente, estableciendo niveles de comunidad, siendo el primero el que se centra en el mismo excombatiente, en su “yo”, base para comprender cómo crea y reacciona de manera individual ante su entorno actual y cómo se responsabiliza de ello. Posteriormente se pasaría a una segunda comunidad o red de apoyo, que permita establecer



relaciones entre el excombatiente y su entorno de manera solidaria y de comunicación para la resolución de necesidades específicas, hasta sumergirse en una tercera comunidad, mucho más amplia y general, donde el excombatiente va a ser parte como civil en el desarrollo de su proyecto de vida.

Hacia un perfeccionamiento del proceso de DDR

La búsqueda de un programa que responda eficazmente a las particularidades de los Estados en procesos de desarme, desmovilización y reintegración es una constante. Así es como se identifica la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR, liderada por el gobierno de Suecia, donde participaron numerosos grupos de trabajo interconectados que, recogiendo las deficiencias, los dilemas y los desafíos de las operaciones de paz, discutieron y concibieron un enfoque más integral de estos procesos (SIDDR, por sus siglas en inglés, 2004-2006). En el prefacio se establece que los conflictos “incluyen miles de tragedias personales, los hombres, mujeres y niños afectados, ya sean víctimas del conflicto o combatientes que participan en él, se enfrentan a nuevos retos a la hora de reconstruir una sociedad funcional de convivencia pacífica”. Y, seguidamente, agrega: “A corto plazo, se debe garantizar la seguridad personal de todos. A largo plazo, se deben crear las condiciones suficientes para que el desarrollo sostenible pueda arraigarse” (The Swedish Government Offices, 2006, p. ii).

Este trabajo del gobierno de Suecia arroja una claridad fundamental: el DDR representa una estrategia eficaz para enfrentar los numerosos desafíos de una sociedad en posconflicto, naturalmente dentro de un marco político amplio. En materia de reintegración “es fundamental garantizar que un combatiente no necesite volver a utilizar la violencia para sobrevivir” (The Swedish Government Offices, 2006, p. iii). Este objetivo exige, así, diferenciar entre las estrategias de reinserción (corto plazo) y de reintegración (largo plazo). Esta mayor profundización en los procesos de DDR, también alude a la particularidad del componente reintegración como éxito o fracaso del proceso. En este sentido, se contempla una serie de medidas de reinserción, según la terminología de los IDDRS, denominadas “red de seguridad

de transición” o “reintegración de transición”, en contraste con la “reintegración sostenible” (proceso social y económico de largo plazo), que tienen como objetivo proveer al excombatiente y sus dependientes de una serie de derechos en especie y en efectivo que cubran sus necesidades básicas (alimentos, vivienda, ropa, salud y educación), durante un periodo comprendido en meses, no en años.

En palabras del SIDDR, esta red de seguridad transicional “es fundamental para garantizar que un combatiente no necesite volver al uso de la violencia para sobrevivir” (The Swedish Government Offices, 2006, p. 24). Sin embargo, el documento enseña que, “a pesar del importante papel que, desde la perspectiva del SIDDR, puede jugar la reinserción, obviamente no agota el significado de la reintegración sostenible” (The Swedish Government Offices, 2006, p. 26). En efecto, la reintegración sostenible comprende un amplio conjunto de medidas y de beneficios a largo plazo (educación, acceso a tecnología, crédito, tierra y otros activos productivos), que benefician, además de los excombatientes, a extensas comunidades afectadas por el conflicto. De esta manera, el SIDDR pretende responder a la acusación según la cual se beneficia al beligerante a expensas de la víctima: “Este es un cargo que el SIDDR cree que debería tomarse en serio en cada caso” (The Swedish Government Offices, 2006, p. 27).

Por este motivo, la Iniciativa de Estocolmo destaca, además de las medidas económicas, la necesidad de fomentar la confianza, la participación democrática y la reconciliación mediante la movilización de las comunidades devastadas por la confrontación armada. Como un agregado más a los Estándares Integrados de la ONU y a la Iniciativa de Estocolmo, durante el año 2009, se celebró en Cartagena el “Primer Congreso sobre DDR”, que arrojó como resultado la Contribución de Cartagena al Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (CIDDR). En esta ocasión, Colombia, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, reconocen “el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) como un proceso que debe ir más allá de la renuncia a las armas por parte de los miembros de un grupo armado ilegal” (Cartagenaddr.org., 2009, p. 4). En otras palabras, entender el proceso de

DDR desde una perspectiva amplia que incorpora numerosos programas, herramientas y actividades de seguridad, paz, justicia y desarrollo.

Así, la CIDDR escapa de la discusión sobre la dicotomía entre la paz y la seguridad, la reconciliación y el castigo, el perdón y la justicia, que tienden a dominar los debates de DDR, enfatizando en una acepción amplia de la justicia transicional que incorpora otras tareas distintas a las relacionadas con lo militar y la seguridad, tal como ocurre con los mecanismos para satisfacer las necesidades multifacéticas de las víctimas, el establecimiento de la verdad, la restitución y la reparación de los daños causados, la reconciliación nacional, entre otros. Según la Contribución de Cartagena, estas tareas tienen la misma importancia para “la reconstrucción de la confianza cívica, la transformación de las relaciones sociales dentro y a lo largo de las comunidades afectadas por el conflicto, las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, el logro de seguridad, paz y reconciliación sostenibles” (Cartagenaddr.org., 2009, p. 46). De igual manera, la CIDDR supera la división entre víctima y perpetrador, admitiendo que estas etiquetas “enmascaran lo que a menudo es una realidad mucho más compleja, y puede sesgar el progreso hacia una reconciliación social” (Cartagenaddr.org., 2009, p. 50).

En este esfuerzo por comprender mejor estos procesos y brindar mayor claridad a los Estados interesados en el DDR, la Contribución de Cartagena distingue entre la reinserción (“red de seguridad transitoria” para mitigar la carencia de recursos económicos de los excombatientes y sus familias) y la reintegración (red de seguridad permanente para la recuperación social y económica de los excombatientes, las víctimas y las comunidades receptoras). Sin duda, la reintegración es un proceso “más amplio y complejo que el desarme o la desmovilización”, que la reinserción. La CIDDR diferencia entre la reintegración económica y la social, atendiendo a las necesidades que las mismas pretenden satisfacer. Mientras la primera responde a los desafíos que enfrentan los desmovilizados a corto término (generación de suficientes ingresos y en la obtención de trabajos decentes) y largo plazo (acceso a activos de producción y medios de sustento sostenibles y oportunidades para crecer), la segunda se dirige a la recuperación

y la transformación de “identidad, justicia y recuperación comunal”.

Estas aclaraciones expuestas por la Contribución, además de lo ya expuesto, dejan clara una constante en el tema, y es que “la reintegración social es uno de los aspectos más difíciles e importantes de DDR” (Cartagenaddr.org., 2009, p. 18). Por eso, la Contribución señala enfáticamente, que, si la reintegración social “es mal manejada o fracasa, todas las otras formas de reintegración estarán en peligro, ya que la legitimidad del Estado, la confianza civil y la cohesión social, serán debilitadas” (Cartagenaddr.org., 2009, p. 45).

Colombia y el DDR

En Colombia, los procesos de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración de combatientes (1950-actual), han transitado desde perspectivas minimalistas de reinserción hasta enfoques maximalistas de reintegración de los excombatientes y de verdad, justicia, reparación de las víctimas y las comunidades receptoras. La década de los 80 representa un hito institucional en materia de reintegración, puesto que se ofrecían, a diferencia de períodos anteriores, caracterizados por meros beneficios jurídicos de amnistías e indultos, programas de rehabilitación y programas socio-económicos para los desmovilizados (Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, citado en Herrera y González, 2013, p. 276). A partir de la Constitución Política de 1991, y después de variados cambios institucionales, diseño de programas, déficits y fallas en la implementación de las estrategias de reinserción, se generaron importantes transformaciones en la creación y la ejecución del DDR en el país, especialmente, de la reintegración, atendiendo a enfoques más participativos e integrales.

En su “Reseña histórica institucional”, la Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas (ACR), actualmente Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), destaca los antecedentes institucionales, las prácticas de DDR y las dinámicas de reconciliación en el país, advirtiendo que “la función de la reintegración —tomando el término de manera general e incluyente— inició su desarrollo de manera previa a la conformación



oficial de la ACR por medio de otras instituciones gubernamentales” (ACR, 2016a, p. 22). A partir de 1994, y tras la firma por el *Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz* (1993), se plantea la necesidad de superar el enfoque institucional de tipo asistencialista por otro de “mayor trascendencia e impacto que tuvieran por objeto la construcción de entornos de encuentro, reconciliación, y el impulso de una cultura de convivencia” (Herrera y González, 2013, p. 277). En este sentido, la Red de Solidaridad Social (1994) tenía entre otras funciones y administraciones de fondos, el Fondo de Programas Especiales para la Paz encaminado a fomentar la reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas (cfr. ACR, 2016a, p. 24, concordado con la Ley 368 de 1997, artículo 2).

Posteriormente, con la creación de la Dirección General para la Reinserción (Decreto 2546 de 1999), se amplió el enfoque de la reinserción respecto a sus desarrollos anteriores, incluyendo la atención humanitaria y la seguridad mediante la capacitación de los desmovilizados en el campo laboral y productivo y el desarrollo de una actividad económica de sustento. Según la ACR, este programa no tuvo mayor injerencia, puesto que “en este período no hubo acuerdos formales con ningún grupo, el programa fue muy pequeño y no tuvo mucho protagonismo nacional. No obstante, las cifras no son despreciables si tenemos en cuenta que entre 1998 y 2002 se acogieron 2.505 personas que dejaron las armas en forma individual” (2016c, p. 25).

Por su parte, el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), que asumió las funciones y las especificidades de la reinserción en el país, durante el período comprendido entre 2003-2006, avanzó en su ampliación a través de la incorporación de iniciativas de formación y actividades psicosociales y productivas para los excombatientes. Recibían “asistencia de transición”, esto es, manutención, apoyo económico, vestuario, salud y seguridad (Centro Mundial de Investigación y Capacitación para la Resolución de Conflictos, citado en Herrera y González, 2013, p. 278). Sin embargo, y pese a la ampliación en la atención, los servicios y los beneficios para los excombatientes, el PRVC era una estrategia de corto plazo.

Según la ARN, en principio, el enfoque cortoplacista del PRVC, “no representó un problema, porque la población desmovilizada era relativamente pequeña, pero cuando la tasa de las desmovilizaciones colectivas e individuales creció, el PRVC se congestionó y enfrentó dificultades administrativas, conceptuales y operativas” (cfr. ARN, s.f., párr. 3). Durante los años 2003-2006, las personas se desmovilizaban mediante dos formas, a saber: i. Individualmente, bajo la atención del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), adscrito al Ministerio de Justicia; ii. Colectivamente, tal como aconteció con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a cargo del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Uno y otro programa se enfocaban hacia una reinserción económica, que imposibilitaba la sostenibilidad del proceso.

De manera que el PRVC no alcanzó los fines proyectados en materia de reinserción, “no solo porque el número de desmovilizados colectivos aumentó de manera acelerada, sino también porque la capacidad institucional de ese momento sobrepasó las funciones de aquellos que eran los responsables de reincorporar a la población desmovilizada” (Herrera y González, 2013, p. 278). Por ello, y ante las numerosas críticas al proceso de reinserción con las AUC debido a las fallas en la atención y la planeación del proceso, el Gobierno Nacional reorientó la política de atención a las personas en proceso de desarme, desmovilización y reinserción. Así las cosas, durante el año 2006, se crea la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) mediante el Decreto 3043 de 2006.

En términos de la ARN, la conformación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración constituyó un hito en los procesos de DDR en el país, puesto que “se pasó de ser un programa de reincorporación (de corto plazo) a un proceso reintegración (de largo plazo), con mayor capacidad de cobertura y gestión, y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamiento a los desmovilizados” (s.f. párr. 5; ACR, 2016a, p. 28). En efecto, el giro en la estrategia de transición en el país permitió pasar de una perspectiva asistencialista de corto plazo (reinserción) a un esfuerzo institucional de sostenibilidad del proceso mediante el desarrollo

de competencias de las personas desmovilizadas en su proceso de reintegración a la vida civil (cfr. Herrera y González, 2013, p. 278).

La Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) brindó, a partir del Conpes 3554 de 2008, una serie de beneficios de tipo psicosocial, educativo, económico, productivo, enfocados en la sostenibilidad del proceso (ACR, 2016a, p. 27). Al respecto, la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales intentó responder a las causas de “un proceso de reintegración no exitoso en Colombia” (Conpes 3554 de 2008, p. 19):

Los efectos de un proceso de reintegración no exitoso en Colombia son: i) La disminución de las desmovilizaciones, los combatientes desconfían de las oportunidades que tienen en la civilidad; ii) El aumento en los niveles de inseguridad, alimentando nuevamente la espiral de la violencia armada; iii) La disminución de las posibilidades de convivencia y reconciliación de las comunidades afectadas por dicha violencia; iv) La disminución de las oportunidades económicas y sociales de las familias de los desmovilizados, que en algunos casos pueden llegar a ser expulsoras; v) La desconfianza y reducción del apoyo político y económico de la comunidad nacional e internacional.

En este sentido, el documento señala, además de las incertidumbres jurídicas de las personas en proceso de reintegración, sus rasgos de afectación psicológica debido a sus entornos culturales, sociales, familiares, caracterizados por la “violencia, injusticia e inequidad que dificultan la posibilidad de generar alternativas para la satisfacción de sus necesidades básicas” (Conpes, 3354 de 2008, p. 20). Del mismo modo, el documento indica que los excombatientes enfrentan dificultades en el acceso a la salud, deficiencias en el nivel educativo y falta de ingresos permanentes, que, sumados a la debilidad de sus entornos de residencia en materia de empleo, seguridad y orden público, amenazan el resultado del proceso de reintegración, favoreciendo, en

algunos casos, el reclutamiento o la reincidencia.

Conjuntamente con estas vulnerabilidades psíquicas, socio-económicas y culturales, las fallas en las condiciones infraestructurales de las instituciones y las comunidades receptoras exacerbaban las condiciones de precariedad de los excombatientes, a saber: la estigmatización por parte de las comunidades receptoras debido al miedo, la desconfianza y el resentimiento, además de la carencia de un diseño institucional de reintegración sostenible y la falta de reglas locales precisas en temas de convivencia y reconciliación (cfr. Conpes 3554 de 2008, p. 23)³. El documento Conpes 3554 propuso, entonces, como “política de Estado”, “reintegrar social, comunitaria y económicamente a las personas que se desmovilizan de los GAI”, beneficiando, además, a las familias de los excombatientes y las comunidades receptoras, partir de los siguientes objetivos específicos.

Ahora, con la expedición del Decreto 4138 de 2011, la Alta Consejería pasó a ser la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Según la ARN, el cambio de una Alta Consejería a una Agencia del Estado “significó un avance para garantizar la continuidad y el fortalecimiento de la política de reintegración, pues la entidad cuenta con una mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y con una estructura organizacional sólida” (s.f. párr. 10). De este modo, la institución amplió sucesivamente sus acciones en materia de DDR, puntualmente, en reintegración, a partir de las recomendaciones internacionales, beneficiando, además de los excombatientes, a los grupos vulnerables, las familias y las comunidades receptoras. Estas estrategias de atención diferenciadora se conocen como “enfoque holístico” o “integral” del DDR (cfr. Herrera y González, 2013, p. 279).

Posteriormente, y en virtud de lo establecido en el Acuerdo final para la terminación

3. Más exactamente, el Conpes 3554 de 2008 se refirió a los déficits y los fracasos institucionales en materia de reintegración, enfatizando en las siguientes causas (p. 24): i. La carencia de una política estatal de reintegración que articule las acciones y las estrategias de las entidades de la administración pública nacional y local, la cooperación internacional y el sector privado y no gubernamental; ii. La inexistencia de algunas estrategias de largo plazo, que, además, no se ajustan a las políticas de paz, sociales y económicas del Estado; iii. La omisión de algunas regiones del país y del sector privado en su respaldo al proceso de reintegración, incluyendo a la comunidad internacional; iv. El desconocimiento en el diseño y la ejecución de las políticas sociales y económicas de las características especiales de los excombatientes; v. La ausencia de un enfoque diferencial en materia de reintegración; vi. La desatención por parte de los gobiernos locales a la población excombatiente; vii. La falta de información sobre el proceso de desmovilización y de reintegración; viii. El desconocimiento por parte de algunos desmovilizados sobre los servicios y programas gubernamentales.



del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 24 de noviembre de 2016, la ACR, que pasó a llamarse Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), a partir del Decreto Ley 897 del 29 de mayo de 2017, modificó su estructura y sus funciones con el propósito de responder “a los nuevos mandatos normativos y a los procesos de reincorporación social y económica de los integrantes del grupo armado” (ARN, s.f., párr. 12). Para el logro de estos objetivos, la ARN lideró la formulación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP, cuyos lineamientos se encuentran contenidos en el Conpes 3931 de 2018. De este modo, “la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) lidera hoy la implementación de las políticas de reintegración y reincorporación contribuyendo a la convivencia, la cultura de la legalidad y la reconciliación” (ARN, s.f., párr. 15).

Los esfuerzos de los distintos gobiernos de Colombia por hacer del DDR un proceso exitoso, se ven a lo largo de la evolución de su implementación en el tiempo. Al respecto, la Misión de Verificación de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), resaltan dichos esfuerzos en su acompañamiento periódico al Estado colombiano. Particularmente, en el informe anual de la CIDH de 2019, en seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en noviembre de 2016 y, respecto a los procesos de reincorporación a la vida civil, a la reincorporación económica y social y, a la seguridad de los excombatientes, señala la Comisión, que, pese a los avances, existen aún muchos desafíos para que el proceso se sostenga a largo tiempo, entre ellos, se pide acelerar la obtención de resultados y la aplicación del proceso con perspectiva de género y étnico-racial.

2. Marco metodológico

Los hallazgos y resultados contenidos en esta composición hacen parte de la tercera fase de un amplio programa de investigación sobre reintegración en Colombia con enfoque en vulnerabilidad⁴. Un programa de estas características pertenece tanto al campo de las humanidades (específicamente, a la filosofía moral y política), como al de las ciencias sociales (preferentemente el derecho), pues implica análisis crítico-normativos (filosóficos, políticos, jurídicos) sobre los hitos institucionales en materia de reintegración y de un extenso material derivado del trabajo de campo con excombatientes. Mientras el estudio institucional exigió la creación de un novedoso diseño metodológico que revela, a partir de la *Teoría institucional del derecho* (Maurice Hauriou y Massimo La Torre, especialmente), el origen, las continuidades y las rupturas de los variados modelos de reintegración, comparando sus ideas directrices, sus estrategias y sus alcances, así como sus fundamentos teóricos (Gómez, Ruiz, Tovar y González, 2021), el trabajo con personas en proceso de reintegración implicó la creación de un laboratorio biográfico con excombatientes, titulado “Las palabras a lo largo de la vida” (2019), que permitió el encuentro, la escucha y la expresión de sus biografías, advirtiendo sus vulnerabilidades antes, durante y después de su participación en el conflicto armado (Rincón y Ruiz, 2021; Ruiz, 2022). Por esta razón, el método de esta composición resultado de investigación es hermenéutico-crítico⁵, normativo y cualitativo (análisis de giros y continuidades sobre los hitos institucionales en materia de reintegración y recogida, selección y sistematización de narraciones orales y escritas por parte de los excombatientes).

3. Hallazgos y resultados

Hitos psicosociales en materia de reintegración

La ARN reseña algunos hitos en materia de reintegración, destacando el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) (2003-

4. En asocio con variados investigadores e instituciones, el Grupo de Investigación sobre Estudios Críticos ha desarrollado distintas fases de investigación, a saber: “Modelos de reintegración y resocialización en Colombia: Un análisis comparativo de la prevención del delito, atendiendo a los factores de vulnerabilidad socio-económica” (Fase I [2017-2018]) (Ruiz, 2019); “Modelo actual de reintegración: giros y continuidades del discurso securitario, atendiendo a la prevención del delito mediante la superación de condiciones de vulnerabilidad de las personas en proceso de reintegración del Grupo Territorial Paz y Reconciliación de Medellín” (Fase II [2018-2020]) (Ruiz, Valderrama, Galindo, 2020); “Reintegración comunitaria: propuesta de metodología biográfica-narrativa, advirtiendo a la prevención del delito mediante la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las personas en proceso de reintegración del Grupo Territorial Paz y Reconciliación Medellín y del Complejo Carcelario y Penitenciario El Pedregal” (Fase III [en ejecución]) (Ruiz y Velásquez, 2021).
5. Este artículo es resultado de dos puntos de partida metodológicos: i. paradigma hermenéutico-crítico: este tipo de estudio se caracteriza, además de indagar, obtener datos y validar resultados institucionales, por suscitar transformaciones en los individuos y sus horizontes de representación, incidiendo en la creación de otros marcos perceptuales, afectivos y teóricos. Por lo tanto, esta propuesta entiende el derecho y la política, en su relación con otros saberes, como generadora de nuevos contextos narrativos sobre la violencia armada y la reintegración; ii. investigación cualitativa: se representan contextos saturados de violencia, pobreza, duelo y todas sus formas de desposesión social y narrativas, exige la escucha atenta de sus actores. Esta propuesta, además de complementar institucional y teóricamente los estudios existentes sobre la reintegración, se sirve de las narraciones de los excombatientes para producir un nuevo marco de narración sobre el conflicto armado y sus posibilidades de transformación.

2006), el Modelo de Reintegración Comunitaria (2007), el Modelo de Atención Psicosocial para la Paz (2010), la Estrategia Mambrú no fue a la Guerra (2011), el Modelo de Atención Multidimensional (2011), el Modelo Educativo para la Reintegración (2014), la Reincorporación Temprana (2017). Adicionalmente a estos modelos de carácter nacional, el Modelo Regreso a la Legalidad (2007) constituye un hito local en materia de atención a las personas desmovilizadas, de manera que los cambios infraestructurales en materia de DDR determinan, asimismo, los giros en los modelos psicosociales de la reintegración, pasando de estrategias a corto plazo (reinserción) a diseños a largo plazo (reintegración), con enfoques más integrales. En efecto, los modelos de reintegración a la vida civil han cambiado históricamente en el diseño y la atención de los excombatientes en proceso de reintegración, incluyendo a sus familias y sus comunidades receptoras (ARN, s.f., párr.16-27).

El Modelo Regreso a la Legalidad, que fue desarrollado por el Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín, es enfático en señalar que la desmovilización constituye el primer paso para la reinserción: “Después de dejar las armas, para que un desmovilizado acceda a una auténtica integración social hay un camino que, en general, solo puede recorrer con acompañamiento del Estado y de las instituciones de la sociedad”. Este documento institucional insiste en la revisión y la superación de los factores endógenos y exógenos que inciden en el “regreso a la ilegalidad” por parte de los sujetos. Para el efecto, el modelo determina como pilares fundamentales de la reinserción: i. El acompañamiento psicosocial a la persona desmovilizada, con el propósito de crear y fortalecer las relaciones de confianza que le permitan cohabitar con su familia y la comunidad; ii. Una oferta educativa amplia y variada en educación formal y no formal; iii. Una estrategia de generación de ingresos, que permita la sostenibilidad futura de los beneficiarios del Programa.

En consecuencia, el modelo entiende la reinserción como “replantar, recuperar, reincorporar a un individuo a una sociedad de la cual había sido marginado por razones políticas, económicas, culturales o sociales”, a través de la orientación, el seguimiento y la

asistencia a las personas desmovilizadas por parte de la institución: “Si el acompañamiento no se da, los riesgos intrínsecos del regreso a la ilegalidad se multiplican” (Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín, 2007, p. 7). De manera que la presencia institucional es una condición sine qua non de la ejecución y el logro del proceso. El Modelo Regreso a la Legalidad reconoce, a su vez, que las condiciones educativas y económicas de empleabilidad son necesarias para el mantenimiento de la persona desmovilizada y su familia, al igual que los factores subjetivos del combatiente en aras de lograr “su reencuentro personal y social” (cfr. Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín, 2007, p. 7).

Sin embargo, el documento institucional reconoce, además de los Estándares Integrados de Naciones Unidas y la Iniciativa de Estocolmo, que la inserción a la vida comunitaria no resulta, en modo alguno, sencilla, debido al temor de ciertos sectores sociales y privados para acoger a los desmovilizados. A decir verdad, y a pesar del enfoque amplio del modelo en materia de intervención psicosocial, la comprensión del sujeto combatiente continuaba siendo estrecha: “La cultura imperante, puede llevar a cualquier ser humano a transitar por los campos de lo establecido en el Código penal, en este caso el colombiano, y convertir a cualquier individuo en un ilegal” (Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín, 2007, p. 17). De manera que no es la conducta, sino el sujeto, quien comparte el estatuto de ilegal. Este presupuesto, contrario a toda lógica jurídico-penal y constitucional, determina la comprensión del individuo, así como las dinámicas de atención institucional. A diferencia de otros modelos posteriores de atención psicosocial, Regreso a la Legalidad omite las fallas infraestructurales como causas de la inserción en los grupos armados al margen de la ley, procurando, en cambio, “entender los eventos, descifrar y traducir los códigos con los que los desmovilizados se manifiestan y realizar una intervención de impacto, acertada y sostenible” (Programa Paz y Reconciliación et al., 2007, p. 20).

Por su parte, el Modelo de atención psicosocial para la paz (MAPAZ, Alta Consejería para la Reintegración, 2010), desarrollado e implementado por la Agencia Colombiana para



la Reintegración (ACR), constituye el resultado de una larga experiencia institucional en el diseño y la implementación de los modelos de reinserción y de reintegración. Desde entonces, la ACR “comenzó a identificar la necesidad de profundizar su intervención con base en las características, diferencias y necesidades de cada desmovilizado. Se trata de permitirle a esta población el acceso equitativo a los servicios y un mayor avance en sus procesos de reintegración (ACR, 2010, p. 15). Por esta razón, el MAPAZ es claro en señalar que su propósito radica en desarrollar una “atención psicosocial diferenciada” que le permita entender las necesidades, las problemáticas, los intereses y los alcances de cada uno de los participantes del proceso, atendiendo a la reintegración social.

A diferencia del Modelo Regreso a la Legalidad, cuyo interés social y criminológico residía en evitar la reincidencia, asegurando la permanencia en la legalidad a través de la reinserción, el Modelo de Atención Psicosocial para la Paz se entiende como un marco de identificación, comprensión y definición de las problemáticas y los recursos subjetivos derivados de la interacción entre el individuo y la sociedad en su proceso de reintegración. De ahí sus cuatro ámbitos de intervención con las personas en proceso de reintegración, a saber: “el contexto, el aspecto relacional y sus vivencias retrospectivas, prospectivas y apreciativas” (ACR, 2010, p. 51). En términos más precisos, el MAPAZ hace un mayor énfasis en su componente psicosocial, concebido como una herramienta de “transformación individual” mediante la comprensión de las dinámicas sociales e intersubjetivas “que le permitan al participante desarrollar competencias para construir un proyecto de vida sin violencia, basado en el ejercicio de derechos y responsabilidades” (ACR, 2010, p. 51).

De esta manera, y, en contraste con el Modelo Regreso a la Legalidad, el MAPAZ diseñó sus procesos de intervención psicosocial en materia de reintegración, a partir de las competencias, las habilidades y las capacidades “existentes” de

los participantes, orientándolos, fortaleciéndolos y desarrollándolos⁶. Así las cosas, el sujeto se comprende como un ser ontológicamente social, y, en ningún caso como un individuo “legal” o “ilegal”, y, en consecuencia, la atención institucional se percibe como “la integración de los participantes dentro de los nuevos contextos cotidianos: la escuela, el trabajo, la familia y la comunidad” (ACR, 2010, p. 51). Estos fundamentos y alcances del modelo permiten explicar con claridad los principios fundamentales de la intervención psicosocial, a saber (ACR, 2010, pp. 48, 61): i. Las líneas de trabajo individual y grupal; ii. La metodología experiencial; iii. El vínculo entre el profesional psicosocial y el participante en el desarrollo del proceso de reintegración. En este caso, son los rasgos y las circunstancias individuales el objeto de atención, seguimiento y evaluación permanente por parte de la institución⁷.

Ahora, el MAPAZ reconoce en la figura del desmovilizado “el protagonista del proceso de reintegración”, y en la atención psicosocial el eje de la política, a partir de las dinámicas y las fallas infraestructurales en materia socio-económica, política y cultural. Al igual que el Modelo Regreso a la Legalidad, y sin obviar sus diferencias, el MAPAZ reconoce los problemas económicos, familiares y afectivos de los excombatientes antes, durante y después del proceso de reintegración, además de los motivos de inserción en los grupos alzados en armas debido a su propia defensa en contextos marcados por la violencia, el reclutamiento forzado o la admiración de la vida militar (ACR, 2010, p. 38). Del mismo modo, el MAPAZ advierte sobre los factores comunes de las personas en proceso de reintegración, a saber: i. Procedencia rural; ii. Familias monoparentales; iii. Abandono o muerte del padre; iv. Cuidados prodigados por la madre, abuelas, tías, familiares; v. Inicio temprano de la vida productiva; vi. Deserción escolar; vii. Vinculación a los grupos armados ilegales en edades que oscilan entre los 14 hasta los 17 años (ACR, 2010, p. 38).

6. El modelo entiende por competencias: “La capacidad de un participante para ser en contexto que implica la integración de tres dimensiones: la emocional (sentimientos), la cognitiva (pensamientos/conocimientos) y la conductual (acciones) del participante en los diferentes contextos (familiar, educativa, productivo y comunitario) donde se desenvuelve y según las diversas circunstancias cotidianas” (ACR, 2010, p. 52).

7. De ahí los “enfocos diferenciados de atención” contenidos en el MAPAZ, los cuales constituyen “el pilar para la reintegración social y económica” (ACR, 2010, p. 15): i. Mujeres y hombres promoviendo una transformación en sus identidades que permita su reintegración social y económica; ii. Desmovilizados en situación de discapacidad, con el fin de promover su inclusión social en condiciones de igualdad. iii. Participantes cuyas condiciones de salud mental y dependencia de sustancias psicoactivas requieran de una atención médica especializada. iv. Ex-mandos medios que requieran orientar sus capacidades de liderazgo militar en torno a un liderazgo comunitario a favor del desarrollo humano. v. Jóvenes que demandan herramientas y oportunidades para hacer de su experiencia un ejemplo de calidad de vida; vi. Adultos mayores que requieren mayor integración social que les permita su desarrollo como personas.

Finalmente, el actual Modelo Multidimensional de Reintegración (2013), diseñado y ejecutado por la Agencia Colombiana para la Reintegración, se orienta hacia el desarrollo de las “habilidades y competencias ciudadanas entre las personas desmovilizadas y sus entornos. Al mismo tiempo, se propone propiciar espacios para la convivencia y acciones de reconciliación, y fomentar la corresponsabilidad de los actores externos” (2012, párr. 1). A diferencia de los modelos psicosociales de atención anteriores, y reconociendo la evolución institucional, la ruta de reintegración vigente, cuyo énfasis es el desarrollo de las capacidades del individuo, cuenta con ocho (8) dimensiones “para permitir que las personas desmovilizadas encuentren una vida sostenible en la civilidad, y cuyo objetivo primordial es fortalecer el ejercicio autónomo de la ciudadanía mediante el desarrollo y reorientación de las competencias de cada individuo” (ACR, 2016b, p. 9).

De este modo, la ruta de reintegración y sus dimensiones (personal, productiva, familiar, hábitat, salud, educativa, ciudadanía, seguridad) está inspirada en una perspectiva multidimensional del desarrollo humano, cuyo referente más próximo es el desarrollado por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). Para el efecto, la ACR precisa un tiempo mayor para la ruta de reintegración (mediano y largo plazo), cuyo propósito fundamental radica en la superación de las condiciones de vulnerabilidad de los excombatientes. En palabras más precisas, la ACR “resalta que la superación de la vulnerabilidad es el enfoque que tiene el proceso de reintegración, pues entiende que debe promover el ejercicio autónomo de la ciudadanía y el arraigo a la legalidad de las PPR” (ARC, 2016b, p. 20).

Para el logro de estos propósitos, la ruta de reintegración se entiende como un conjunto de “condiciones, beneficios, estrategias, metodologías y acciones” concertados con el participante, y atendiendo a sus particularidades (cfr. Resolución 1356 de 2016). Al igual que el MAPAZ, el modelo multidimensional concibe un “esquema de actividades acorde con las opciones reales del individuo en relación al proyecto de vida deseado”, sin obviar la reglamentación misma del proceso (ACR, 2013). Por esta razón, y acorde con el plan de trabajo concertado, la integridad del sujeto en proceso de reintegración y sus barreras en el

ejercicio autónomo de la ciudadanía, el modelo multidimensional advierte una serie de “variables que afectan el desarrollo y/o el fortalecimiento de las capacidades del individuo y su grupo familiar” o, en otros términos, de dimensiones de la reintegración social y económica.

En materia de valoración de los DDR no existe una última palabra. Según la ONU, su alcance está supeditado a criterios de impacto en los participantes y en la sociedad o en resultados de ejecución de actividades planeadas (ONU, 2006, pp. 289-291). En el caso colombiano, el tránsito de la política de reintegración en Colombia, desde un enfoque minimalista de la reinserción hasta una perspectiva maximalista de la reintegración, es un criterio desde el orden jurídico válido para valorar positivamente el DDR en el país. Este criterio da cuenta de la voluntad política de distintos gobiernos por comprender este proceso y llevarlo a estándares internacionales, dando el primer paso para hacer realidad la reintegración integral en Colombia. No obstante, desde los participantes excombatientes y desde la sociedad receptora de este proceso, se develan vulnerabilidades de ambos lados que ponen en duda la reintegración y la cohesión de la sociedad.

Narrativas de los excombatientes en proceso de reintegración

En líneas anteriores, se describieron los desafíos para la reintegración según la ONU: superar las vulnerabilidades circunstanciales de los excombatientes y de la comunidad receptora para asegurar un retorno efectivo. Esto es subrayado no solo por la institución, sino también, y más particularmente, por las narraciones de las personas en proceso de reintegración. Algunos extractos de las mismas, constituyen una clara muestra de los orígenes y de las situaciones que constituyen y exacerban sus precariedades a lo largo de sus vidas, aumentando las dificultades del proceso de reintegración. A modo de ejemplo, en el laboratorio biográfico con excombatientes, especialmente, en la tercera sesión titulada “Geografías afectivas”, y, ante la pregunta *¿dónde soy visible?*, la mayoría de los participantes respondieron: “el trabajo”. En este sentido, para ellos ser visibles o hacerse visibles se logra mediante un empleo.



Esta respuesta advierte, por un lado, la importancia de la oferta laboral como estrategia de inclusión social. A partir de los testimonios de los excombatientes, se ratifica la importancia de este componente dentro del proceso de reintegración y, del otro lado, las repercusiones que tendría la inexistencia de este componente para el mismo proceso. Los excombatientes no quieren regresar a la vida en la guerra: “Son cosas que no quiero pensar, ni recordar y que si me volvieran a pasar no sabría qué hacer y más ahora que tengo mi nueva vida” (Testimonio de excombatiente C, 2019). Todos ellos desean vivir en una ciudad libre de violencia y donde todos sean visibles: “Me gustaría una ciudad libre de violencia” (Testimonio de excombatiente JH, 2019); “a mi me gustaría vivir en una ciudad donde aya (sic) más oportunidades para las personas” (Testimonio de excombatiente D, 2019); “me gustaría una ciudad equitativa con cultura. Donde respeten la vida y que no esita (sic) la oligarquía ni capitalismo” (Testimonio de excombatiente A, 2019); “donde hubiera campo, donde la cultura humana no se olvidara y el respeto hacia los animales y hacia nosotros mismos” (Testimonio de excombatiente K, 2019); “me gustaría abitar en una ciudad (sic) que todos jueramos unidos y no ubiera violencia (sic)” (Testimonio de excombatiente I, 2019).

Durante la segunda sesión del laboratorio biográfico, titulada “Las palabras cruzan la vida”, a través del recurso de la palabra, se construyeron fichas con palabras asociadas al pasado, el presente y el futuro de sus vidas, así como palabras-luz y palabras-sombra. Después, en un ejercicio creativo y poético, se edificaron palabras nuevas con nuevos significados. Entre las palabras que los participantes quieren dejar atrás se encuentran: “las dificultades, el luto, el temor, la soledad, la tristeza”; aquellas que utilizan para nombrar el presente son: “comenzando de nuevo, viviendo en familia, con el hijo, con expectativas, con esperanza, con trabajo, con oportunidades”, y, por último, para afrontar el después nombran términos como “con paz, con su hija, con estudio, con disciplina”.

No obstante, ellos temen por sus vidas; se sienten vulnerables en la calle, en el trabajo, incluso, mucho más que en el monte. Eso ha sido revelado en sus historias, al expresar: “Yo nací en Segovia, pero no puedo volver porque estoy

marcada” (JH, 2019); “[...] donde la gente sepa quiénes somos nos van a matar...” (JH, 2019); “¿Usted sabe quién era yo? ¿Usted tiene alguna idea de mí? ¿Usted qué piensa de nosotros? Usted sabe lo que yo era, que ya no soy, pero que era. Entonces, usted pensará: “qué cosas horribles habrá hecho este tipo” [...] cuando la gente sabe lo que uno era, pone una distancia. Hay gente que dice que lo que uno era, ya no puede cambiar” (EMI, 2019); “Es muy duro, porque estando allá no me tenía que preocupar, aquí sí: cómo trabajar, cómo comer. Allá trabajamos durísimo, tenemos que cumplir normas porque si no, nos matan [...]” (EMI, 2019); “A mí me gusta mucho la vida de pueblo, porque usted no aguanta hambre. Si no tiene que comer, le dan comida. Si usted, no tiene donde dormir en Medellín, le dicen que hay muchos puentes. Es muy tentador así volver donde estaba” (C, 2019).

Los excombatientes se encuentran en la tensión entre el deseo por una nueva vida y la materialización real de las herramientas que el proceso de reintegración en Colombia les ofrece. Asimismo, la comunidad receptora, a pesar de los evidentes avances en materia de reintegración (desde un enfoque minimalista de reinserción a uno maximalista y multidimensional), se percibe aún desvinculada del proceso, evitando, en muchos casos, la interacción con los excombatientes en proceso de reintegración, lo que retrasa los procesos de integración y genera una sobrecarga para la institución y los participantes. Así las cosas, se rompe la fórmula según la cual el compromiso implica un camino de doble vía entre los excombatientes y la sociedad, puesto que ambos deben hacerse cargo de sus responsabilidades para el logro del fin común, la paz y la seguridad.

Conclusión

Durante largos años, Colombia ha creado, transformado y desarrollado numerosos diseños, procesos y estrategias de reintegración de los combatientes a la comunidad, que han pendulado desde perspectivas minimalistas de inserción a la legalidad hasta enfoques maximalistas de superación de las condiciones de vulnerabilidad antes, durante y después del proceso. Sin duda, la evolución en la infraestructura institucional y los programas psicosociales de reintegración

evidencian, además de la complejidad del fenómeno, los logros, los déficits, los desaciertos y los retos del DDR en el país. Exactamente, la institución entiende por el término “reintegración” el “proceso por el cual los excombatientes ejercen su ciudadanía y obtienen un empleo sostenible e ingresos, y el cual tiene lugar principalmente en las comunidades a nivel local”. Y, seguidamente, agrega: “Esta definición no tiene que ver con una reflexión teórica, sino con la experiencia que la ACR ha acumulado” (ACR, 2016b, p. 22).

En efecto, las prácticas institucionales permiten advertir los giros históricos en materia de atención y acompañamiento a las personas en proceso de reintegración, quienes, a pesar de múltiples obstáculos, procuran restaurar sus vidas. No obstante, la ACR es enfática en indicar la paradoja de la sociedad colombiana, la cual “consiste en que mientras más excombatientes desarrollan su proyecto de vida en la legalidad, sin revelar necesariamente su pasado, más expuestos están a la discriminación y a la estigmatización” (2016b, p. 23). He aquí el principal reto institucional y social en materia de reintegración, que, además del otorgamiento de oportunidades morales, sociales y económicas, consiste en desactivar progresivamente el extrañamiento y el malestar respecto a los excombatientes en proceso de retorno a la vida civil, con el propósito de reducir sus condiciones de vulnerabilidad, además, y, por obvias razones lógicas, los obstáculos y los déficits del proceso institucional para evitar la repetición de los ciclos de violencia. Sin lugar a dudas, esta cuestión es compleja debido al sufrimiento y a los traumas de guerra de las comunidades receptoras. De ahí la tarea urgente de articulación para lograr la transición y la reintegración reales.

Referencias

Acuerdo 01 de 2016. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24 de noviembre de 2016.

Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (s.f.). Reseña histórica. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx>

Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas (ACR). (2012). *¿Qué es la reintegración?* http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2012/01/028_QUÉ_ES_LA_REINTEGRACIÓN.aspx

ACR. (2013). *Dimensiones de la reintegración*. <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/ruta.aspx>

Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas (ACR). (2016a). *Reseña Histórica Institucional*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/Reseña_Historica_ACR.pdf

Agencia Colombiana para la Reintegración. (2016b). *Evolución del Proceso de Reintegración. Fortaleza institucional basada en la experiencia y lecciones aprendidas*. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Evolución%20del%20Proceso%20de%20Reintegración%20Fortaleza%20Institucional%20basada%20en%20la%20experiencia%20y%20lecciones%20aprendidas.pdf>

Agencia Colombiana para la Reintegración. (2016c). *Reseña Histórica Institucional*. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20Gestin%20Documental/Reseña_Historica_ACR.pdf

Alta Consejería para la Reintegración (2010). *Modelo de Atención Psicosocial para la Paz (MAPAZ): nuevas rutas para el desarrollo de competencias en los desmovilizados y sus contextos*. Bogotá: Alta Consejería para la Reintegración.

Cartagenaddr.org. (2009). La contribución de Cartagena al desarme, desmovilización y reintegración. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/La%20contribución%20de%20Cartagena%20al%20Desarme.%20Desmovilización%20y%20Reintegración.pdf>

Conpes 3554 de 2008. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales. 01 de diciembre de 1998.

Decreto 2711 de 1982. Por el cual se crea una comisión asesora. 19 de septiembre de 1982. D.O. 36107.

Decreto 314 de 1990. Por el cual se crea el Consejo Nacional de Normalización. 01 de febrero de 1990. D.O. 39169.

Decreto 2884 de 1991. Por el cual se crea la Dirección del Programa Presidencial para la Reinserción en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se hace un encargo. 26 de diciembre de 1991. D.O. 40245.

Decreto 2707 de 1993. Por medio del cual se define y regula el Plan Nacional de Rehabilitación. 30 de diciembre de 1993. D.O. 41159.

Decreto 2546 de 1999. Por el cual se reestructura el Ministerio del Interior. 23 de diciembre de 1999. D.O. 43828.



- Decreto 128 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil. 24 de enero de 2003. D.O. 45073.
- Decreto 3360 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y por la Ley 782 de 2002. 24 de noviembre de 2003. D.O. 45381.
- Decreto 4138 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura. 03 de noviembre de 2011. D.O. 48242.
- Decreto 897 de 2017. Por el cual se modifica la estructura de la agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas y se dictan otras disposiciones. 29 de mayo de 2017. D.O. 50248.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). Fin del conflicto: Desarme, Desmovilización y Reintegración-DDR. *Boletín de Paz*, No. 33. Negociaciones de paz. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/534dd40668414.pdf>
- Gómez, S., Ruiz, A., Tovar, F., y González, E. (2021). Giros y continuidades del proceso de reintegración en Colombia: Del Modelo regreso a la legalidad al Modelo multidimensional de reintegración. En A. Ruiz y M. Velásquez (Comps.), *Reintegración en Colombia. Seguridad, hábitat, ciudadanía* (pp. 308-362). Universidad Pontificia Bolivariana.
- Herrera, D. y González, P. (2013). Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales en DDR (IDDRS). *Colombia Internacional*, No.77 272-302. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.10>
- Herrera, J. (2016). Desmovilización en Colombia: un reto para un escenario de posconflicto. *Revista Interamericana de Educación, Pedagogía y Estudios Culturales*, 9(2), 35-61. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/riep/article/view/3614>
- Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. (2013). Desarme, desmovilización y reintegración DDR: Una introducción para Colombia. *Cuaderno de Análisis* N° 01/13. <https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/02/Cuaderno-Análisis-DDR.pdf>
- Ley 35 de 1982. Por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz. 20 de noviembre de 1982. D.O. 36133.
- Ley 77 de 1989. Por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación. 22 de diciembre de 1989. D.O. 39116.
- Ley 104 de 1993. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre de 1993. D.O. 41158.
- Ley 368 de 1997. Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones. 08 de mayo de 1997. D.O. 43037.
- Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. 26 de diciembre de 1997. D.O. 43201.
- Ley 134 de 1998. Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. D.O. 43231.
- Ley 782 de 2002. Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. 23 de diciembre de 2002. D.O. 45.043.
- Ley 975 de 2005. 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. 25 de julio de 2005. D.O. 45980.
- Resolución 513 de 2005. Por la cual se establecen las condiciones para el otorgamiento, suspensión y pérdida de los beneficios que otorga el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas. 28 de septiembre de 2005. D.O. 46045.
- Resolución 1356 de 2016. Por la cual se modifican los artículos 3o, 4o, 17, 19, 21, 26, 31, 32, 37, 39, 44 y 46 y se deroga el artículo 38 de la Resolución 0754 de 2013. 28 de junio de 2016. D.O. 49918.
- The Swedish Government Offices. (2006). *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration*. Final report. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ED1EF744FE93A788C1257428003110CB-gvtSweden-feb2006.pdf>
- Naciones Unidas. (2006). *Integrated disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*. <http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/1511/IDDRS.pdf>

- Naciones Unidas. (2010). *The Operational Guide to the Integrated, Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards* (IDDRS). <http://www.iddrtg.org/wp-content/uploads/2013/05/Operational-Guide-REV-2010-WEB.pdf>
- Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín. (2007). *Del Individuo al Colectivo, de la Persona a la Ciudadanía. Manual de intervención psicosocial para la Reinserción. La Experiencia de Medellín (aplicación del Modelo regreso a la legalidad)*. Organización Internacional para las Migraciones OIM y Alcaldía de Medellín-Programa Paz y Reconciliación <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/81>
- Rincón, D., y Ruiz, A. (2021). Vulnerabilidad narrativa: un laboratorio de experimentación artística y narrativa con excombatientes en proceso de reintegración en Colombia. *Arte, Individuo y Sociedad*, 33(4), 1347-1368. <https://doi.org/10.5209/aris.72091>
- Ruiz, A. (comp.). (2019). *Crítica a la reintegración en Colombia: seguridad, hábitat y ciudadanía*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Ruiz, A., Valderrama, A., y Galindo, A. (2020). *Justicia, memoria, integración. Debates teóricos y experiencias en el marco de las instituciones sociales*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Ruiz, A. (2022). En busca del tiempo vivido: Educación para narrar lo humano (laboratorio biográfico). *Educação & Sociedade*, Vol. 43, e239070. <https://doi.org/10.1590/es.239070>
- Ruiz, A., y Velásquez, M. (2022). *Justicia, memoria, integración. Debates teóricos y experiencias en el marco de las instituciones sociales*. Universidad Pontificia Bolivariana.



"Raices del aire" Serie

La Corte Constitucional frente a la paz: Control al acuerdo de paz de Colombia y su implementación

The Constitutional Court about Peace: Control to the Colombian Peace Agreement and its Implementation

Martha Gutiérrez 

Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia

marthal.gutierrez@utadeo.edu.co

Resumen

Este trabajo examina las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional frente al proceso de paz de La Habana y su implementación. Las sentencias examinadas van desde la que analizó la reforma constitucional conocida como Marco Jurídico para la Paz, en 2012, hasta la última que revisó una norma adoptada en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, proferida en octubre de 2018. La primera parte del trabajo repasa el surgimiento de la Constitución de 1991 y otras reformas que sirvieron de antecedente al proceso de paz, para pasar después al estudio de las sentencias. El propósito de dicho análisis es ofrecer una visión global de lo que ocurrió en la Corte con el tema de la paz y de las modificaciones introducidas a las normas revisadas, así como el rol de la Corte en el proceso de paz.

Palabras clave: jueces, control constitucional, proceso de paz, Colombia.

Abstract

This work analyzes the decisions issued by the Constitutional Court about the Havana Peace Process with the FARC and its implementation. The decisions studied begin with the constitutional reform known as The Legal Framework for Peace, in 2012, up until the final ruling, which revised a norm adopted in favor of the special proceeding for peace, in October 2018. The study begins with the emergence of the 1991 Constitution and other reforms, which served as a background for the peace process. Later on, the analysis of the judgements is developed. The objective of such analysis is having a global vision of what happened in the Court about the peace issue and the modifications introduced to the revised rules, as well as the roll of the Court in the peace process.

Keywords: Judges, Constitutional Control, Peace Process, Colombia.

Artículo: Recibido el 29 de agosto de 2022 y aprobado el 30 de septiembre de 2022

Cómo citar este artículo:

Gutiérrez Salazar, M. (2022) La Corte Constitucional frente a la paz: Control al acuerdo de paz de Colombia y su implementación. *Reflexión política* 24(50), pp. 68-83. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4535>

Introducción

En América Latina la influencia entre constitucionalismo y justicia transicional ha sido mutua, los cambios constitucionales han implicado avances en justicia transicional y estos avances han llevado a la transformación de conceptos clave del constitucionalismo (Teitel, 2000 y 2011). El proceso en Colombia, en el cual se adoptaron normas de justicia transicional incluso antes de hacerse públicas las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), muestra sin embargo particularidades novedosas, que involucran reformas constitucionales,

refrendaciones populares y la interacción del ejecutivo, el legislativo y el judicial, con las que se buscó dotar de legitimidad y estabilidad a los acuerdos (Güiza-Gómez y Uprimny Yepes, 2021).

En ese marco, este trabajo se propone examinar cuáles son las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional (en adelante, la Corte) frente al proceso de paz de La Habana y su implementación, y en qué casos modificaron las normas emitidas para su desarrollo. Las sentencias estudiadas van desde la revisión de la reforma constitucional conocida como Marco Jurídico para la Paz, en 2012, hasta la sentencia C-094/18, última que revisó una norma expedida en virtud del acto legislativo que estableció un procedimiento legislativo especial y concedió facultades extraordinarias al presidente de la república para la implementación del acuerdo. Es decir que se analiza el universo completo de las decisiones adoptadas sobre el tema de la paz desde la reforma constitucional de 2012 hasta la culminación del procedimiento especial establecido para legislar sobre la implementación de los acuerdos, que previó la revisión automática de esas normas por parte de la Corte.

Se trata de un trabajo descriptivo, en el que el análisis se organiza en tres períodos: el primero (2013-2016), corresponde a los años que encaminaron y materializaron la negociación del acuerdo, y a decisiones de la Corte que permitieron avanzar en el proceso. El segundo (2017), concentra las discusiones sobre el procedimiento legislativo especial para la implementación del acuerdo, y el último (2018) corresponde a la fase final de revisiones, donde no solo se decantaron la composición de la Corte y sus discusiones sobre estos temas, sino que se revisaron normas adoptadas cuando quienes las expedían habían tenido ya oportunidad de reaccionar a los fallos previos y anticipar así las consecuencias de la revisión constitucional de sus normas (Helmke y Staton, 2010).

Colombia en 1991 adoptó una constitución transformadora, que incluyó la creación de una Corte Constitucional que actúa como órgano de cierre en materia constitucional y cuya importancia y protagonismo han sido ampliamente estudiados. Se trata además de una institución que, en comparación con otros países de la región como los centroamericanos, no se percibe como doblegada a la influencia de actores externos a ella (Sánchez, 2017). A su vez, el proceso de justicia transicional surgido de los acuerdos de paz con las FARC es el más completo y ambicioso de la actualidad, y es además el primero que se negocia en Colombia después de acoger la competencia de la Corte Penal Internacional.

Si bien este proceso no implicó un cambio constitucional integral, sí incluyó importantes reformas constitucionales, entre ellas una en 2012 que incorporó el modelo de justicia transicional a la Constitución, una en 2016 para facilitar el desarrollo normativo de la implementación de los acuerdos, y cinco más en 2017, que elevaron a rango constitucional importantes aspectos del acuerdo.¹

Estas reformas constitucionales y las demás normas expedidas en el desarrollo e implementación del acuerdo fueron estudiadas por la Corte y son revisadas aquí, poniendo énfasis en el papel de los jueces constitucionales como actores que bajo estándares internacionales fijan límites a las otras ramas del poder público,² pero que al mismo tiempo permitieron que los acuerdos se desarrollaran y consolidaran en momentos donde había una gran polarización –política y ciudadana– en torno a su contenido, polarización que sirvió de estandarte a la campaña presidencial que se desarrolló entre los años 2017 y 2018,³ y que a su vez reprodujo el discurso de la campaña previa a favor del “no” en el plebiscito, la cual, de acuerdo con declaraciones de sus protagonistas recogidas por el Consejo de Estado (2016), estuvo basada en el engaño.

En Colombia, después de la Constitución de 1991 ha sido creciente la tramitación de los asuntos políticos por la vía jurídica y la tesis de autores como Cepeda (2007) y García-Villegas (2014) es que esto ha servido para compensar problemas de representación política. El creciente protagonismo

1. El sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR); la estabilidad y seguridad del acuerdo; la reincorporación política de las FARC; las regalías para la paz y el monopolio de la fuerza.
2. El proceso colombiano sirve para ilustrar cómo las reformas constitucionales en momentos de cambio político han dejado de estar centradas en la necesidad de garantizar la separación de poderes, y muy especialmente la independencia judicial, para cada vez más buscar que se garantice la rendición de cuentas por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, en consonancia con la cada vez mayor influencia del derecho internacional en el ámbito interno (Dulitzky, 1996; Gonzalez-Ocantos, 2014; Lixinski, 2017) y con la centralidad para el constitucionalismo de la noción de derechos (Jackson y Greene, 2011).
3. Que llevó a la presidencia a Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático, liderado por Álvaro Uribe y abiertamente contrario a los acuerdos con las FARC.

de los jueces no es exclusivo de Colombia, en América Latina ha dejado de creerse que las Cortes son irrelevantes para el juego político (Pou, 2019) y su estudio se ha consolidado como uno de los temas centrales de la investigación de actores políticos (Kapiszewsky y Taylor, 2008; Magaldi de Souza, 2010; Wilson y Gianella, 2019). Entre las preguntas que caracterizan los estudios sobre judicialización de la política, se incluye aquella que indaga sobre cuándo y por qué las Cortes apoyan a los poderes electos. Las respuestas incluyen factores relacionados con el diseño institucional y el comportamiento estratégico, donde cabe destacar procesos de aprendizaje, así como el deseo de las cortes de consolidar su prestigio y fortalecer su apoyo social, que las blindan ante posibles ataques (Helmke y Staton, 2010).

Como en otros momentos de la historia política de Colombia, el proceso de paz con las FARC se caracterizó por un alto nivel de judicialización; no obstante, y pese a que se espera que la judicialización de los procesos de paz implique riesgos para los mismos, y algunos esperaban que en este caso en particular el protagonismo de la Corte Constitucional podría haberse convertido en un escollo para las iniciativas del gobierno y el Congreso (Torres, 2016), el papel de la Corte frente a la paz acordada con las FARC fue más bien estabilizador (Landau, 2021), además de resultar fundamental para sacar adelante tan difícil empresa.

La primera parte del trabajo repasa el surgimiento de la Constitución de 1991 y otros antecedentes del proceso de paz, para pasar al análisis de las sentencias, examinando si las normas revisadas fueron emitidas por el Congreso o por el gobierno; si se trató de reformas constitucionales, leyes, proyectos de leyes estatutarias o decretos; si la revisión fue en virtud de control automático o de demanda; y el tipo de decisión, que puede ser de constitucionalidad (exequibilidad) –total o condicionada–, de inconstitucionalidad (inexequibilidad) –total o parcial–, o inhibitoria, donde la Corte se abstiene de decidir de fondo. Ello con el fin de constatar no solo el resultado de las revisiones de constitucionalidad, sino también si

la Corte muestra mayor deferencia con las normas que tienen origen en el gobierno o en el Congreso, así como el papel de los litigantes y sus demandas en este particular momento histórico.

Más adelante, se examinan las inexequibilidades y condicionamientos,⁴ a efectos de establecer las modificaciones introducidas por la Corte, para terminar con las conclusiones, donde se evidencia que a pesar de que la Corte en la mayor parte de sus revisiones respaldó las normas emitidas por el Congreso y el gobierno, no dejó de emitir decisiones con un importante impacto para el proceso de paz.

1. Paz, conflicto y Constitución en la historia reciente de Colombia

En Colombia, el conflicto armado se ha mantenido por décadas y de él han hecho parte grupos guerrilleros que surgieron a principios de los sesenta. En ese contexto, en el marco de una oleada de violencia y con el narcotráfico como telón de fondo, diferentes fuerzas políticas llegaron a un consenso en torno a la necesidad de renovar el pacto institucional imperante, que llevó a la expedición de la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991 introdujo cambios como la creación de la Corte, la prevalencia en el orden interno de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y el deber de respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario (DIH).⁵ Sin embargo, los vientos de cambio estuvieron acompañados del surgimiento de grupos paramilitares con respaldo gubernamental,⁶ que en los noventa se agruparon en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y lograron permear a las Fuerzas Armadas y la política (Gutiérrez, 2015; Sánchez, García-Godos y Vallejo, 2016).

Tras el frustrado proceso de paz de Andrés Pastrana en 2002 llegó a la presidencia Álvaro Uribe, a quien las AUC manifestaron su voluntad de negociar, declarando un cese al fuego. A mediados de 2003, se logró un acuerdo para la desmovilización paramilitar y en 2005 el Congreso profirió la Ley 975, Ley de Justicia y Paz, para facilitar la reincorporación de grupos armados a la legalidad.⁷

4. Que señalan la interpretación acorde con la Constitución (Martínez, 2000).

5. Siguiendo la tendencia regional encaminada a limitar el hiper-presidencialismo e incluir normas internacionales de derechos humanos (Gargarella, 2019; Pou, 2019; Ansolabehere, 2019; Torres, 2016).

6. Las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (Convivir), establecidas por decreto presidencial en 1994, declaradas inconstitucionales en la sentencia C-572/1997.

7. El eje articulador de esta ley es el reconocimiento de responsabilidad de los perpetradores de crímenes atroces y la devolución de bienes apropiados como consecuencia de su actividad ilegal, a cambio de beneficios penales. La ley previó la necesidad de garantizar derechos a las víctimas; sin embargo, ha sido cuestionada por dotar de estatus político a agentes paraestatales (Sánchez et al., 2016) y generar "incentivos perversos" que favorecieron el regreso de los victimarios a la violencia (Coronado, 2014).



En 2010, llegó a la presidencia Juan Manuel Santos, quien, a pesar de haber sido elegido con el apoyo de Uribe, desde el inicio de su mandato mostró un enfoque diferente frente al manejo del conflicto armado. La diferencia fue aun más evidente cuando Santos apoyó la expedición de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) y el Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de julio de 2012), que estableció instrumentos de justicia transicional con rango constitucional, dejando de lado el enfoque punitivo para centrarse en los derechos de las víctimas (Sánchez et al., 2016). El distanciamiento fue definitivo cuando se hicieron públicos los diálogos exploratorios que concluyeron con el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, del 26 de agosto de 2012, en el que se estableció la agenda de las negociaciones alrededor de seis puntos.⁸

Cuatro años después, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, que estableció instrumentos para facilitar el desarrollo e implementación del acuerdo a través de un procedimiento legislativo especial para la aprobación de actos legislativos, leyes y proyectos de ley estatutaria (*fast track*), y la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la república por un período de seis meses, prorrogables por seis más, para expedir decretos con fuerza de ley (facultades presidenciales para la paz). Un mes después, el 24 de agosto de 2016, se suscribió el acuerdo final en Cartagena de Indias, sometido el 2 de octubre a ratificación popular mediante un plebiscito en el que se preguntó a los votantes si apoyaban o no el acuerdo con las FARC. Ante la victoria del “no”, el gobierno adelantó negociaciones con actores políticos que se oponían a los acuerdos y se hicieron cambios en el texto.⁹

El nuevo acuerdo final fue suscrito en Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y refrendado por el Congreso el 30 de noviembre del mismo año. Para su desarrollo e implementación se expedieron más de 50 normas entre julio del 2012 y diciembre de 2017, revisadas por la Corte entre el 2013 y el 2018, cuyas sentencias se reseñan en el siguiente apartado.

2. Sentencias adoptadas por la Corte frente al proceso de paz y su implementación

El presente trabajo permite acercarse al papel de la Corte frente al proceso de paz con las FARC y a sus respuestas frente a las normas proferidas en desarrollo del mismo, donde tuvo un rol protagónico desde la revisión de los Actos Legislativos 01 de 2012 y 01 de 2016 (Marco Jurídico para la Paz y *fast track*), pasando por la convocatoria del plebiscito de 2016, hasta la puesta en marcha del segundo de los mencionados actos legislativos, que le dio la competencia de revisar de forma automática todas las normas emitidas en virtud del *fast track*.

Como se advirtió en la introducción, el análisis de las sentencias se divide en tres periodos: el primero entre 2013 y 2016, el segundo comprende 2017 y el tercero 2018. El primero, con una línea de tiempo mayor y menos sentencias, fue fundamental para que el proceso avanzara. En 2017 el centro de la discusión estaba en el *fast track* y todavía había incertidumbre sobre cómo se pronunciaría la Corte frente a las normas emitidas en desarrollo del mismo. En 2018 hay menos decisiones y menos incertidumbre. Tanto la Corte como el ejecutivo y el legislativo habían tenido un período de aprendizaje que, en el caso de los últimos, les permitía anticipar la decisión sobre las normas y por tanto ajustarlas a la jurisprudencia del 2017.

Se recuerda también que el propósito no solo es analizar las declaratorias de inconstitucionalidad y las exequibilidades condicionadas, sino examinar si hay mayor deferencia hacia las decisiones del Congreso o el gobierno, así como el papel de quienes a través de sus demandas llevaron casos a la instancia judicial.

Un examen global de los fallos emitidos entre el 2013 y el 2018 (tabla 1) evidencia una elevada producción normativa, pero el ejecutivo dobla al legislativo,¹⁰ y solo nueve de las 57 sentencias fueron originadas en demandas.

8. Reforma rural integral, participación política, solución del problema de las drogas ilícitas, víctimas (SIVJRNP), fin del conflicto e implementación.

9. Mientras los acuerdos fueron respaldados por el grueso de asociaciones de víctimas y organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, la oposición se centró en la participación política de las FARC y en la previsión de penas alternativas a la prisión.

10. En ocasiones, la Corte revisa varias veces la misma norma.

Tabla 1. Normas revisadas por la Corte Constitucional (2013-2018)

Origen	Control de normas					Tipo de decisión				
	Tipo	Cantidad	Demanda	C. Automático	Exequibilidad	Ex. Condicio- nada	Inx. Parcial	Inx. Parcial Ex. Cond.	Inexequibilidad	Inhibitorio
Congreso	AL	9	4	5	7	-	1	1	-	-
	19 Proy. Ley Estat.	3	-	3	-	-	1	2	-	-
	Leyes	7	2	5	3	-	-	2	-	2
Gov.	37 DL	35	-	35	18	6	3	5	3	-
	Decreto	2	2	-	1	-	-	-	-	1
El Acuerdo		1	1	-	-	-	-	-	-	1
Total		57	9	48	29	6	5	10	3	4

Fuente: Elaboración propia.

Solo se emitieron tres declaratorias de inexequibilidad total, todas en 2017 para decretos-ley. Se profirieron 15 inexequibilidades parciales, 10 de ellas con condicionamientos, siete para normas del Congreso y ocho para normas del gobierno. Ello frente a 35 exequibilidades, seis de ellas condicionando la interpretación de decretos-ley.

Las primeras sentencias sobre la paz (2013-2016)

Entre 2013 y 2016 se produjeron cuatro sentencias, referidas a tres normas, todas originadas en el Congreso: dos actos legislativos (el Marco Jurídico para la Paz¹¹ y el *fast track*) declarados exequibles, y el proyecto de ley estatutaria del plebiscito para la refrendación del acuerdo, donde se declaró una inexequibilidad parcial y se hicieron condicionamientos.

El Acto Legislativo 01 de 2012 reformó la Constitución para establecer instrumentos de justicia transicional. Estableció que el Fiscal General debía determinar criterios de priorización para la investigación penal y que el Congreso

podría determinar criterios de selección para centrar dichas investigaciones en los máximos responsables.

Tales disposiciones, así como aquellas que exigen sistematicidad en la comisión de los crímenes y establecen la renuncia de la persecución penal en los casos no priorizados, fueron demandadas. El Procurador General solicitó a la Corte declararse inhibida por falta de competencia¹² y, subsidiariamente, la inexequibilidad de los apartes demandados. No obstante, las normas fueron declaradas exequibles (C-579/13).¹³ La sentencia C-577/14 declaró de nuevo la constitucionalidad de este acto legislativo, advirtiendo que busca que integrantes de grupos armados se reincorporen a la sociedad, garantizándoles un espacio de participación política.¹⁴

La sentencia C-379/16 se originó en el control automático del proyecto de ley estatutaria que facultaba al presidente para someter a plebiscito el acuerdo final y establecía las reglas para tal refrendación. La Corte declaró la inexequibilidad parcial y la exequibilidad condicionada de la norma, bajo consideraciones que se examinan más adelante.

11. Revisado dos veces.

12. Cuando la Corte revisa actos que reforman la Constitución su competencia se limita a vicios de procedimiento; sin embargo, su jurisprudencia ha señalado que dicho procedimiento comprende el análisis de la competencia y ha establecido un juicio de sustitución de la Constitución para establecer cuándo se rebasan esas competencias, juicio que ha recibido críticas dentro y fuera de la Corte.

13. La Corte declaró que, dada la magnitud del conflicto colombiano, resulta acorde con la Constitución centrar la persecución penal en una serie de casos. Advirtió que la importancia de alcanzar el derecho a la paz implica que haya flexibilidad, sin desconocer las obligaciones internacionales del Estado.

14. Añadió la Corte que en el marco de un proceso transicional no existe un derecho absoluto de las víctimas a la no participación política de quienes han sido considerados delincuentes políticos, cuando tal participación está sujeta a que cumplan las obligaciones que les imponga dicho proceso.



Finalmente, la sentencia C-699/16 declaró la exequibilidad de los dos primeros artículos del Acto Legislativo 01 de 2016. El asunto que dilucidó la Corte fue si el Congreso había sustituido la Constitución al crear un procedimiento transitorio y abreviado de aprobación de actos legislativos y otorgar facultades extraordinarias al presidente para facilitar la implementación del acuerdo. En uno y otro caso, la Corte consideró que la reforma incluyó garantías suficientes para evitar que el ejecutivo invadiera las competencias del Congreso.

Aclaró la Corte que como se trataba de facultades extraordinarias solo podrían ser ejercidas para implementar y desarrollar el acuerdo; por lo tanto, las normas que expidiera el presidente debían tener conexidad objetiva, estricta y suficiente con el mismo, así como

estricta necesidad.¹⁵ Dejó sentado también que el control de constitucionalidad debía ser más riguroso tratándose de decretos-ley, por cuanto las leyes, al emanar del Congreso, garantizan mayor representación.¹⁶

Revisión y limitaciones al fast track (2017)

En 2017 se dio inicio al control de normas tramitadas vía fast track. Solo cinco de los 35 fallos de este año se originaron en demandas y solo siete en normas del Congreso. Del universo de sentencias de este periodo, 19 fueron exequibilidades simples y el resto corresponden a tres exequibilidades condicionadas, tres inexecutableidades totales, siete parciales, tres de ellas con condicionamientos, y tres inhibitorios (tabla 2).

Tabla 2. Normas revisadas por la Corte Constitucional (2017)

Control de normas					Tipo de decisión						
Origen	Tipo	Cantidad	Demanda	C. Automático	Exequibilidad	Ex. Condicionada	Inx. Parcial	Inx. Parcial Ex. Cond.	Inexecutableidad	Inhibitorio	
Congreso	7	AL	3	1	2	1	-	1	1	-	-
		Leyes	4	2	2	2	-	-	-	-	2
		DL	26	-	26	15	3	3	2	3	-
Gob.	27	Decreto	1	1	-	1	-	-	-	-	-
		Decreto	2	2	-	1	-	-	-	-	1
El Acuerdo		1	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Total		35	5	30	19	3	4	3	3	3	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se incluye un breve recuento de estas decisiones, dejando el análisis de las inexecutableidades y condicionamientos para el siguiente apartado.

Después de la sentencia C-699/16 y antes de C-332/17, la Corte revisó seis decretos-ley: uno declarado exequible (C-224/17),¹⁷ dos parcialmente inexecutablees (C-174/17 y C-253/17) y tres totalmente inexecutablees (C-160/17, C-289/17 y C-331/17). En la siguiente sentencia (C-332/17), originada en demanda de Iván

Duque, Álvaro Uribe y otros miembros del Centro Democrático, se declaró la inexecutableidad parcial del acto legislativo del fast track, estableciendo limitaciones a las competencias presidenciales.

Posteriormente la Corte revisó 20 decretos-ley, dos actos legislativos y una ley, emitidos en virtud del fast track. Ninguno de los 20 decretos-ley resultó inexecutable y 14 fueron decisiones de exequibilidad simple (C-433/17, C-438/17, C-469/17, C-470/17, C-492/17, C-493/17, C-516/17, C-518/17, C-541/17,

15. Ver Ceballos (2018).

16. Sobre la referendación popular prevista para activar el fast track, y ante el triunfo del "no" en el plebiscito, indicó que podía perfeccionarse en el Congreso.

17. Que creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para proteger defensores de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales, políticos y personas que trabajan en la implementación del acuerdo

C-554/17, C-565/17, C-607/17, C-608/17 y C-730/17).¹⁸ Hubo tres exequibilidades condicionadas (C-535/17, C-555/17 y C-644/17), una inexequibilidad parcial (C-569/17) y dos inexequibilidades parciales con condicionamientos (C-527/17 y C-570/17).

La Corte revisó de forma automática la ley sobre participación política de las FARC, declarada exequible (C-408/17), y los actos legislativos 01 y 02 de 2017. Mientras la sentencia C-630/17 declaró la constitucionalidad del segundo, que estableció el acuerdo como parámetro de interpretación y el deber de cumplir lo acordado,¹⁹ la sentencia C-674/17 declaró la inexequibilidad parcial y la exequibilidad condicionada del primero, que creó el SIVJRNRR.

En 2017, la Corte revisó también normas no proferidas en virtud del fast track. Dos fueron declaradas constitucionales: la ley que aprobó el Acuerdo Marco con Naciones Unidas para las

operaciones de mantenimiento de paz (C-214/17) y el decreto que convocó al plebiscito (C-309/17). En tres casos se abstuvo de decidir de fondo, a raíz de demandas incoadas por un concejal de Bogotá, por un exfiscal y por dos ciudadanos, contra normas referidas a las zonas de ubicación temporal y zonas de reserva campesina, la expresión “acuerdo” contenida en el Acuerdo General suscrito en 2012, y contra la ley que regula el plebiscito (C-167/17, C-171/17 y C-609/17).²⁰

Las sentencias del 2018

Este año la Corte revisó 18 normas relacionadas con los acuerdos: 17 por control automático y una por demanda. De ellas, siete originadas en el Congreso y 10 en el gobierno. En ningún caso declaró la inexequibilidad total. Se proferieron siete exequibilidades simples, tres condicionadas, siete inexequibilidades parciales, seis de ellas con condicionamientos, y un inhibitorio (tabla 3).

Tabla 3. Normas revisadas por la Corte Constitucional (2018)

Control de normas					Tipo de decisión					
Origen	Tipo	Cantidad	Demanda	C. Automático	Exequibilidad	Ex. Condicionada	Inx. Parcial	Inx. Parcial Ex. Cond.	Inexequibilidad	Inhibitorio
Congreso	AL	3	-	3	3	-	-	-	-	-
	Proy. Ley Estat.	2	-	2	-	-	1	1	-	-
	Leyes	3	-	3	1	-	-	2	-	-
Gov.	DL	9	-	9	3	3	0	3	-	-
	Decreto	1	1	-	-	-	-	-	-	1
Total		18	1	17	7	3	1	6	0	1

Fuente: Elaboración propia.

Las tres reformas constitucionales revisadas en 2018 fueron declaradas exequibles (C-020/18, C-027/18 y C-076/18). Se trató de los actos legislativos 03, 04 y 05 de 2017, referidos a la reincorporación política de las FARC, a la inversión y aplicación de recursos de regalías a proyectos

destinados a la reparación de las víctimas, y a la prohibición de conformar grupos paramilitares. Dos proyectos de leyes estatutarias fueron estudiados, en el primero se declaró la inexequibilidad parcial y en el segundo la inexequibilidad parcial y condicionada (C-018 y C-080).

18. Las normas revisadas se ocuparon, respectivamente, de la certificación de desvinculación de menores; la sustitución del Fondo para la sostenibilidad ambiental y desarrollo rural en zonas afectadas por el conflicto; la creación una visa de residencia especial de paz; la modificación de la estructura y cargos en la Contraloría General; la previsión de suspensión de términos en la Corte para priorizar el control automático del fast track; la creación del programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito; la modificación de la norma que prevé la inclusión de empresas de minería en la forma de pago de obras por impuestos; la suspensión de la ejecución de órdenes de captura; la permanencia de menores desvinculados de las FARC en lugares transitorios de acogida; modificaciones a la agencia colombiana de reintegración; la implementación del plan nacional de electrificación rural; la creación de un sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto; la creación del consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia, y la creación de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

19. Al menos durante los tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo.

20. En el caso del exfiscal, la Corte advirtió sobre la naturaleza política de su solicitud y la falta de contenido normativo demandado.



La ley declarada exequible exceptuó a la Unidad Nacional de Protección de restricciones a los gastos de personal (C-026/18), mientras otras dos tuvieron inexecutableidades parciales con exequibilidades condicionadas (C-007/18 y C-094/18) y se produjo un inhibitorio, por carencia de objeto de la demanda (C-030/18).²¹

Se declaró la exequibilidad simple para los decretos-ley referidos a la creación en la Fiscalía de una unidad especial de investigación para el desmantelamiento de la criminalidad contra defensores de derechos humanos; el sistema de defensa técnica y especializada de los miembros de la fuerza pública, en el marco del SIVJRNR, y la interposición de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la libertad de quienes se acogieron al proceso (C-013/18, C-019/18 y C-038/18).

3. Inexecutableidades y condicionamientos

Las decisiones que declaran la constitucionalidad de las normas revisadas impactan el proceso, al respaldar las medidas adoptadas desde el gobierno y el legislativo, pero su impacto puede ser mayor cuando se retira del ordenamiento jurídico dichas normas o se condiciona su interpretación.

Frente a normas del gobierno

Como se ha dicho, durante el tiempo estudiado solo hubo tres decisiones de inexecutableidad total, todas de 2017 para decretos-ley. En el primer caso, donde se cambiaba la adscripción de una agencia estatal, señaló la Corte que el gobierno no respetó los criterios de conexidad suficiente y necesidad estricta que le imponían las facultades extraordinarias, pues no resultaba claro que la norma respondiera a un punto específico del acuerdo (C-160/17), advirtiéndole que debía argumentar con mayor rigor sobre la conexidad y necesidad de sus medidas.

El segundo decreto expulsado del ordenamiento, también por no justificar la urgencia de acudir a facultades extraordinarias, facultaba a la Policía Nacional para contratar la erradicación manual de cultivos de uso ilícito sin convocatoria pública (C-289/17).²² Finalmente, la Corte declaró la inconstitucionalidad de un decreto que exceptuaba a la Unidad Nacional de Protección

de restricciones legales en materia de estructura y planta de personal, por afectar la aplicación de una norma de rango superior (C-331/17).

Por no respetar criterios de necesidad estricta y conexidad se declararon parcialmente inexecutablees dos decretos-ley que establecían, por un lado, un mecanismo legal para que las entidades territoriales amortizaran acreencias con el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación (C-253/17), y por el otro lado, la aplicación de normas del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural a proyectos desarrollados por otra entidad (C-570/17). En la última sentencia se incluyó un condicionamiento, aclarando competencias de un Ministerio.

Por falta de técnica legislativa se declararon inexecutablees una expresión en un decreto que regulaba plazos de la Corte para revisar la constitucionalidad de normas producidas en virtud del *fast track* (C-174/17); normas que facultaban a dar por terminado el vínculo con los servidores públicos por ausencia de financiación y establecían la derogatoria de normas (C-527/17); y disposiciones que transgredían la reserva legal en asuntos relacionados con faltas absolutas de funcionarios públicos (C-017/18) y en materia de tributos en procesos de formalización de tierras (C-073/18).

En la sentencia C-017/18, que revisó el decreto-ley que organizó la Comisión de la Verdad, se estableció que los comisionados debían someterse al mismo régimen disciplinario de los magistrados de las altas cortes, y en la C-073/18, que revisó la norma que creó y reguló el fondo de tierras, se expulsó del ordenamiento un apartado, por imponer obligaciones desproporcionadas a predios privados formalizados, y otro por desconocer las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa.

Hubo además condicionamientos en tres de estas sentencias de inexecutableidad parcial (C-527/17, C-017/18 y C-073/18). En la primera, que revisó normas para capacitar servidores públicos en municipios donde se desarrollan programas e implementación del acuerdo, en lo referido a las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil y al sistema de competencias y salarios de servidores públicos. En la C-017/18, sobre acceso

21. Que se dirigía contra el decreto que convocó al plebiscito de 2016.

22. Más adelante el gobierno presentó un proyecto con el mismo contenido, aprobado en la Ley 1865 de 2017, declarada exequible en la sentencia C-026/18.

y manejo de información por parte de la Comisión de la Verdad, y en la C-073/18 sobre el alcance de la expresión “comunidades indígenas”, que debe entenderse que hace mención a todas las comunidades étnicas.²³

En dos sentencias más se declararon inexecutableidades parciales buscando proteger garantías constitucionales individuales. Al revisar la regulación de instrumentos para la reincorporación económica y social de integrantes de las FARC, la Corte encontró desproporcionado limitar competencias de la Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá, frente a una organización especial de economía solidaria (Economías Solidarias del Común - ECOMUN). En la misma sentencia dispuso reemplazar la expresión “lisiados” por “persona en condición de discapacidad” (C-569/17).

Al revisar el decreto-ley sobre la realización del inventario bienes y activos a disposición de las FARC, la Corte dispuso que el Estado debe concurrir a la financiación de los programas de implementación del acuerdo y reparación de las víctimas (C-071/18), y condicionó la norma advirtiendo que el inventario debía ser público, de forma que se garantice el debido proceso y oposición a aquellos que eventualmente tuviesen interés en los bienes incluidos.

Otras sentencias donde se condicionaron normas del gobierno para asegurar garantías institucionales o individuales fueron referidas a competencias del Ministerio de Educación en un régimen transitorio de acreditación de alta calidad en municipios priorizados por los PDET (C-535/17) y a competencias de la autoridad ambiental en el aval y desarrollo de proyectos de pago por servicios ambientales (C-644/17). Así mismo, a la participación de las FARC en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (C-555/17), a los protocolos de búsqueda, facultades de acceso y manejo de información por la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas (UBPD) (C-067/18),²⁴ y a la aplicación de un tratamiento penal diferenciado a miembros de la fuerza pública (C-070/18).²⁵

Frente a normas del Congreso

En 2016, la Corte declaró la inexecutableidad parcial y la executableidad condicionada del proyecto de ley estatutaria que reguló la convocatoria y votación del plebiscito (C-379/16), expulsando una disposición que extendía sus efectos a funcionarios del Estado distintos al presidente, y otra referida a los tiempos para la publicación del acuerdo antes de la votación. La Corte dispuso que la divulgación del acuerdo debía incluir a los no hispanohablantes y a personas en situación de discapacidad, y se refirió al carácter de la decisión adoptada mediante el plebiscito, que dejaba intacta la facultad del presidente para negociar un nuevo acuerdo, en caso de una victoria del no.

Luego el turno fue para la revisión del acto legislativo del *fast track* (C-332/17), donde la Corte determinó que el Congreso debía tener competencias para introducir modificaciones a las propuestas del ejecutivo sin necesidad de su aval, y que no podía exigirse que los proyectos tuvieran que ser votados en bloque.

Al revisar el acto legislativo que creó el SIVJNR (C-674/17), la Corte declaró inexecutable una serie de normas sobre la JEP: la intervención de juristas extranjeros en sus deliberaciones; el poder de veto conferido a los magistrados de dicha jurisdicción frente a la revisión por la Corte de las tutelas proferidas su contra; su facultad para resolver conflictos de competencia entre ella y otras jurisdicciones; la limitación a la participación de la Procuraduría General en sus trámites, que requería solicitud de sus magistrados; y la disposición que asignaba a la propia JEP la competencia para sancionar disciplinariamente a sus magistrados. Las inexecutableidades obedecieron a que se trataba de disposiciones que afectaban la independencia de la JEP, limitaban facultades de la Corte y resultaban contrarias a la separación de poderes.

También se declaró inconstitucional el sometimiento forzoso a la JEP de terceros civiles y agentes estatales no combatientes, así como el sometimiento de personas con fuero constitucional, según la Corte por ser normas contrarias a la garantía del juez natural. En esta sentencia se condicionó además el modelo de gobierno y administración de la JEP y la duración

23. Posición reiterada en la sentencia C-080/18, que revisó el proyecto de ley estatutaria de la Justicia Especial para la Paz (JEP).

24. Señaló la Corte en esta sentencia –al igual que en la C-017/18–, que, tanto para la UBPD, como para la Comisión de la Verdad, el acceso a información reservada o clasificada respecto a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, no admite limitación alguna.

25. En febrero de 2017, el entonces representante de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos en Colombia se había pronunciado en contra de medir con diferentes raseros a los actores de la confrontación armada (Howland, 2017).



de su competencia, limitándola a un máximo de 20 años.

Entre las normas declaradas exequibles en la C-674/17, está la disposición sobre responsabilidad del mando que, en contravía con principios del derecho penal internacional, exige control y conocimiento efectivo por parte del superior de la respectiva conducta. Aquí la Corte, tradicionalmente reconocida como difusora de normas internacionales (Ansolabehere, 2014), avaló una regla cuestionada por su laxitud frente a la asignación de responsabilidad a comandantes militares, a los que no debería exigírseles conocimiento efectivo sino al menos la posibilidad de conocer la perpetración de atrocidades por quienes tienen al mando.²⁶

En la sentencia C-007/18 se revisó la ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales, y se declaró la inexequibilidad parcial de una serie de expresiones que evitaban excluir con claridad la amnistía y otros beneficios para graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. También se eliminó el requisito de que las solicitudes de amnistía fueran respaldadas por alguno de los firmantes del acuerdo y la disposición que establecía que los recursos contra la sala de definición de situaciones jurídicas solo podían ser interpuestos por sus destinatarios. Este fallo, además, estableció un condicionamiento para el otorgamiento y conservación de beneficios, que se sujeta al cumplimiento de las obligaciones derivadas del SIVJRNR, y aclaró el tema de la exclusión de la amnistía y otros beneficios respecto del reclutamiento de menores.²⁷

Finalmente, en la sentencia C-080/18 la Corte revisó el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia de la JEP, declarando inexequibles disposiciones referidas a los criterios de selección de casos, los requisitos de sus cargos, las penas que puede aplicar,²⁸ las causales para invalidar o dejar sin efecto decisiones del Tribunal para la Paz y la prohibición de la extradición activa.

Recordó la Corte que el SIVJRNR se estructura con base en los principios de gradualidad y proporcionalidad, por lo que no cualquier incumplimiento implica que una persona pierda todos los beneficios propios de la

jurisdicción. Así mismo declaró inconstitucional que las decisiones de la JEP solo pudieran ser controvertidas por sus destinatarios,²⁹ así como las disposiciones que desconocían la procedencia de la acción de tutela contra dichas decisiones y las facultades que se concedían a las FARC y a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz para determinar la exclusión de personas sometidas a la JEP (C-080/18).

Se declararon inconstitucionales normas que permitían que después de cumplidos los 20 años de vigencia de la JEP operaran órganos diferentes a la Sección de Estabilidad y Eficacia, y disposiciones que desconocían la competencia exclusiva del Consejo de Estado para ordenar reparaciones al Estado. Otras inexequibilidades estuvieron relacionadas con la definición de quienes tienen la calidad de funcionarios de la JEP, la duración de sus cargos, las funciones de los magistrados suplentes, las reglas de empleo de la jurisdicción, las competencias de su Secretario Ejecutivo frente a miembros de la Fuerza Pública que gozarían de libertad transitoria condicionada anticipada, y las solicitudes de cooperación judicial internacional (C-080/18).

Los condicionamientos están referidos a la competencia de la JEP para revisar sentencias de la Corte Suprema, que se limitó a aquellas emitidas teniendo en cuenta la condición de combatientes de los condenados; a la necesidad de que la Unidad de Investigación y Análisis concentre sus investigaciones en los máximos responsables de los hechos previamente seleccionados por la JEP que no reconozcan responsabilidad; a la imposibilidad de renunciar al ejercicio de la acción penal en caso de delitos “que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”; y a la necesidad de que el reconocimiento de responsabilidad sea individual, sin que pueda admitirse que los reconocimientos colectivos reemplazan tal obligación (C-080/18).

Aclaró la Corte que cuando se presenten solicitudes sobre personas que gozan de garantía de no extradición, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz debe determinar la fecha precisa de la conducta sobre la que versa la solicitud, y si la

26. Así mismo, se ha cuestionado la exclusión acción de repetición para miembros de la fuerza pública.

27. La Corte aclara que, a partir del 25 de junio de 2005, cuando entró a regir en el ordenamiento interno el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, no es amnistiable este delito cometido contra menores de 18 años.

28. El proyecto establecía que las penas definidas por el SIVJRNR no serían aplicables a quienes hubiesen cometido cualquier delito sexual contra menores de edad, pero la Corte declaró su inexequibilidad puesto que las sanciones fueron definidas a nivel constitucional.

29. Reiterando la posición de la C-007/18.

conducta es posterior a la firma del Acuerdo Final y no se relaciona estrechamente con el proceso de dejación de armas, la solicitud será remitida a la Corte Suprema y al presidente, para que decidan sobre ella. Finalmente, precisó la Corte en la C-080/18 que es necesario garantizar la autonomía presupuestal de la jurisdicción especial; se refirió a la necesidad de un pronunciamiento de la JEP sobre la exclusión de desertores, para que la jurisdicción ordinaria juzgue sus conductas cometidas antes del 1 de diciembre de 2016; y señaló que la comisión de práctica de pruebas debe restringirse a autoridades judiciales.

En otros pronunciamientos la Corte declaró la inexecutable parcial del Estatuto de la Oposición (C-018/18), restringiendo su aplicación a organizaciones con personería jurídica,³⁰ y en la sentencia C-094/2018, al revisar la ley que creó el sistema nacional de innovación agropecuaria, insistió sobre la reserva legal para la definición de faltas disciplinarias y precisó la interpretación que debía darse a la norma en cuanto a la potestad reglamentaria del gobierno y el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria.

Son pues muchas las normas revisadas por la Corte y muy pocas las declaratorias de inexecutable total. La revisión de inexecutable y condicionamientos permite observar que son de mayor envergadura los pronunciamientos frente a normas del Congreso, porque también son de mayor categoría las normas que él profiere, como las leyes estatutarias y las reformas constitucionales. Algunos de estos pronunciamientos han sido cuestionados, como el que señaló que el sometimiento de terceros a la JEP sería voluntario y los que refrendaron un tratamiento penal diferenciado para miembros de la fuerza pública y la regulación de responsabilidad por el mando. No obstante, el grueso de condicionamientos de la Corte se dirige a proteger garantías institucionales e individuales, así como el sistema de pesos y contrapesos, en concordancia con normas del ordenamiento internacional.

Conclusiones: la incidencia de la Corte en el proceso

El propósito de este trabajo fue examinar las decisiones adoptadas por la Corte

Constitucional frente al proceso de paz de La Habana y su implementación, revisando en qué casos respaldó las normas adoptadas por el gobierno y el legislativo, y qué cambios introdujo a través de sus decisiones. Se trata de un trabajo que ofrece una visión global del papel de la Corte.

El examen conjunto de los fallos permite ver la copiosa actividad normativa del Congreso y el gobierno en torno a la paz, sin pasar por alto que el gobierno dobla al Congreso en estos esfuerzos. En cuanto al sentido de las decisiones, solo en tres de los 57 fallos se declaró la inexecutable total de la norma revisada, todos ellos en 2017 para decretos-ley emitidos por el gobierno en ejercicio del *fast track*.

Se profirieron 15 inexecutable parciales, de las cuales 10 tuvieron también condicionamientos. Siete de esas 15 inexecutable parciales fueron para normas del Congreso y las otras ocho para normas del gobierno, pero, en proporción a la producción normativa, la Corte declaró más inexecutable parciales en normas del Congreso. Los condicionamientos se dieron en mayor medida para normas del gobierno, donde suman 11, todos de decretos-ley, frente a cinco del Congreso, repartidos entre leyes, leyes estatutarias y actos legislativos.

En este punto debe recordarse que la propia Corte advirtió que el control de las normas proferidas en virtud de facultades extraordinarias debía ser más estricto tratándose de las emanadas del presidente, para proteger el proceso democrático y la legitimidad de su implementación. No obstante, el análisis global de la actuación de la Corte no permite concluir especial deferencia ni hacia el gobierno, ni hacia el Congreso, aunque sí hacia la fuerza pública, teniendo en cuenta el aval que dio para que sus miembros se beneficiaran con un tratamiento penal diferenciado y una regulación de la responsabilidad por el mando más laxa a la prevista por las normas internacionales que regulan la materia.

También es posible advertir que la Corte hizo la mayor parte de su trabajo en virtud del control automático, solo nueve de las 57 decisiones estudiadas obedecieron a demandas. De esas nueve, solo cinco fueron estudiadas de fondo, mientras las otras cuatro fueron rechazadas con decisiones inhibitorias, y de las cinco estudiadas de fondo

30. Señalando que el legislador no podía incluir en él a grupos significativos de ciudadanos, agrupaciones políticas y a movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular.



solo en una se declaró una inconstitucionalidad parcial, mientras en las otras cuatro la decisión fue de exequibilidad.

Desde este punto de vista, el papel de los litigantes en la judicialización del acuerdo de paz fue apenas residual, sin pasar por alto que la inexequibilidad parcial fue en la sentencia C-332/17, originada en demanda incoada por miembros del Centro Democrático, partido detractor de los acuerdos, que terminó incidiendo en el procedimiento legislativo especial creado en virtud de la reforma constitucional para la implementación del acuerdo y en la celeridad para la emisión de esas normas.

El trabajo de la Corte se examinó en tres períodos, el primero entre 2013 y 2016, el segundo comprende 2017 y el tercero 2018. Entre 2013 y 2016 se produjeron cuatro sentencias, que revisaron dos actos legislativos (el Marco Jurídico para la Paz y el *fast track*), declarados exequibles, y el proyecto de ley estatutaria del plebiscito para la refrendación del acuerdo, donde se declaró una inexequibilidad parcial y se hicieron varios condicionamientos. Este período inicial es trascendental, no solo por el aval a las iniciales reformas constitucionales que permitieron encaminar los acuerdos y su implementación, sino en virtud del alcance de la sentencia sobre el plebiscito, que supo anticiparse a un inesperado triunfo del “no” y marcó la senda para que ese resultado no truncara el proceso.

En 2017 se adoptaron 35 fallos, 19 de los cuales fueron exequibilidades simples. Los restantes correspondieron a tres inhibitorios, tres exequibilidades con condicionamientos, tres inexequibilidades y siete inexequibilidades parciales, tres de ellas condicionadas. Este período incluye decisiones tan importantes como la inconstitucionalidad parcial del Acto Legislativo del *fast track*, el aval a la participación política de las FARC –uno de los puntos que mayor rechazo generaba en la opinión pública–, el respaldo a la reforma constitucional que dotó de estabilidad jurídica al acuerdo y el pronunciamiento sobre el acto legislativo que dotó de rango constitucional el SIVJRNR.

En 2018 la Corte revisó otras 18 normas relacionadas con los acuerdos y profriró un

inhibitorio, siete exequibilidades totales, tres condicionadas, siete inexequibilidades parciales y seis de ellas con exequibilidades condicionadas. En este período de tiempo, la Corte declaró exequibles tres reformas constitucionales: reincorporación política de las FARC, regalías para la paz y monopolio de la fuerza. Se declararon además inconstitucionalidades parciales y condicionamientos para la ley de amnistía e indulto y los decretos sobre la Comisión de la Verdad, la Comisión de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la aplicación de tratamiento penal diferenciado a miembros de la fuerza pública y la ley estatutaria de la JEP.³¹

Entre las distintas inexequibilidades y condicionamientos, unas impactan más el proceso y su implementación, mientras otras se encaminan a brindar garantías institucionales e individuales pero no afectan el corazón de los acuerdos, como ocurre con los condicionamientos relacionados con competencias de entidades públicas y privadas, con el alcance de la expresión comunidades indígenas y la necesaria inclusión en ella de todas las comunidades étnicas, así como la supresión de palabras discriminatorias.

Frente a normas del gobierno, se consideran sustanciales los condicionamientos sobre: i) acceso y manejo de información por parte de la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, fallos donde la Corte dejó sentado que el acceso a información reservada o clasificada respecto a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad no admite limitación alguna; ii) financiación de los programas de implementación del acuerdo, decisión que instituyó el imperativo de asegurar su desarrollo con recursos públicos más allá de los bienes entregados por las FARC; y iii) tratamiento penal diferenciado a miembros de la fuerza pública, donde la Corte encontró que los beneficios concedidos no impiden el juzgamiento por graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH.

Pero el impacto fue mayor cuando la Corte se pronunció frente a normas del Congreso, que, en principio, tienen una entidad. Así, antes del resultado del plebiscito de 2016, la Corte abrió la puerta a una renegociación del acuerdo, y al revisar

31. Después de objetar la ley estatutaria de la JEP en marzo de 2019, incluyendo modificaciones sobre asuntos previamente dilucidados por la Corte, y que fueron rechazadas en el Congreso, el presidente Iván Duque finalmente la firmó el 6 de junio de 2019, luego de que la Corte se pronunciara sobre las mayorías parlamentarias necesarias para rechazar las objeciones.

el acto legislativo del fast track limitó el poder presidencial en este trámite, además de asegurar mayor discusión de las normas que cursaron el Congreso, lo que implicó menor celeridad de la producción normativa.

Respecto al componente punitivo, la Corte se pronunció vigorizando los principios de gradualidad y proporcionalidad del SIVJRNR, señalando que la pérdida de beneficios del mismo debe guiarse por dichos principios, ampliando la facultad para recurrir a decisiones de la jurisdicción especial, que antes se limitaba a sus destinatarios, así como reafirmando la imposibilidad de renunciar al ejercicio de la acción penal en caso de delitos de especial connotación. La Corte dejó sentado también que los beneficios de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales no proceden frente a todas las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.

Al revisar el acto legislativo que creó el SIVJRNR, la Corte buscó sobre todo mantener un sistema de frenos y contrapesos entre la JEP y otras autoridades del Estado, y declaró inconstitucional el sometimiento forzoso a la JEP de personas con fuero constitucional, así como el de terceros civiles y agentes estatales no combatientes, quienes deben manifestar su voluntad de acogerse a la JEP y en caso de que estén vinculados formalmente a un proceso de la jurisdicción ordinaria contaron con un plazo de tres meses a partir de la entrada en vigencia de la ley estatutaria de la JEP.

Pero no todas las inexequibilidades y condicionamientos influyeron de forma sustancial el proceso, como ocurrió con el estatuto de la oposición, cuya creación fue una promesa de la Constitución de 1991 y solo se aprobó en 2017, al tramitarse vía *fast track*, y con la ley que creó el sistema nacional de innovación agropecuaria, donde las modulaciones de la Corte estuvieron referidas a la reserva de ley para la definición de faltas disciplinarias, a la aplicación del principio de proporcionalidad en materia sancionatoria y a la exclusividad del poder reglamentario en cabeza del presidente.

En Colombia entonces, como se había evidenciado en otros países de América Latina, la justicia transicional y el control constitucional van de la mano. En este importante momento de la historia constitucional de Colombia, el Congreso y el ejecutivo sacaron a flote los acuerdos, a pesar de las dificultades que planteó el proceso, sin que dejaran de efectuarse controles que aseguraran

la vigencia del estado de derecho y el respeto del marco jurídico internacional.

Los críticos de la revisión judicial podrán aducir que la Corte debió privilegiar la voluntad del poder legislativo, órgano representativo por excelencia, e incluso del presidente, que actuaba en virtud de facultades otorgadas por aquel, pero eso sería pasar por alto que el presidente contaba con mayorías en el Congreso que le aseguraban el trámite y aprobación de sus iniciativas, y que tal postura desconoce los límites y falencias del sistema político colombiano, así como la importancia del aspecto sustancial de la democracia, desde una postura que no la ve solo como elecciones sino también como garantía de derechos para todos.

Podrán alzarse también voces en contra de los condicionamientos, que en el sentir de algunos imponen las visiones propias de los magistrados, incluso sobre la voluntad constituyente; sin embargo, eso sería desconocer que el contenido de los condicionamientos estudiados se dirigió, por regla general, a asegurar principios y garantías constitucionales.

Se puede señalar entonces que la Constitución de 1991 y el entramado institucional surgido de ella hicieron posible un proceso de paz que llegó a término a pesar de las múltiples dificultades y oposición que enfrentó, y en ese proceso la Corte fue uno de los actores protagónicos del juego político, de la mano del ejecutivo y el legislativo. La Constitución y las decisiones de la Corte no solo no fueron un escollo para la paz, sino que resultaron cruciales para su avance.

Pero ello no quiere decir que la Corte no actuó como árbitro, limitando poderes de las otras ramas del poder público y otras instituciones como la JEP, y buscando que se hicieran efectivos principios y valores sustanciales superiores que el juez constitucional está llamado a garantizar. Con las excepciones ya referidas el examen global de la actividad de la Corte permite ratificar el compromiso de la institución con las garantías individuales e institucionales emanadas de la Carta de 1991 y especialmente con el valor de la paz.

Referencias

Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2012). <https://peacemaker.un.org/colombia-generalaccordendconflict2012>



- Ansolabehere, K. (2014). Difusores y Justicieros. Las instituciones judiciales en la política de derechos humanos. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(44), 143-169. doi: <http://dx.doi.org/10.18504/pl2244-143-2014>
- Ansolabehere, K. (2019). Legal Institutions as Arenas for Promoting Human Rights. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso (Eds), *Handbook of Law and Society in Latin America*, (pp. 293-308). New York: Routledge.
- Ceballos, J.S. (2018). ¿El poder de la paz o la paz del poder? Un balance del primer ciclo de control de la paz en la Corte. Asuntos Constitucionales [blog], 18-01-2018. <http://miblogdeconstitucional.blogspot.com>
- Cepeda, M.J. (2007). *Polémicas constitucionales*. Bogotá: Legis.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado No. 11001-03-28-000-2016-00081-00 (M.P. Lucy Bermúdez: diciembre 19 de 2016).
- Coronado, J. (2014). Incentivos perversos y oportunismo estratégico: dinámicas criminales del proceso de justicia y paz. *Análisis Político*, 27(82), 130-148. doi: <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49411>
- Corte Constitucional. Sentencia C-572 (M.P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez: noviembre 7 de 1997).
- Corte Constitucional. Sentencia C-579/13 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt: agosto 28 de 2013).
- Corte Constitucional. Sentencia C-577/14 (M.P.E. Martha Victoria Sáchica: agosto 6 de 2014).
- Corte Constitucional. Sentencia C-379/16 (M.P. Luis Ernesto Vargas: julio 18 de 2016).
- Corte Constitucional. Sentencia C-699/16 (M.P. María Victoria Calle: diciembre 13 de 2016).
- Corte Constitucional. Sentencia C-160/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: marzo 9 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-167/17 (M.P.E. Aquiles Arrieta: marzo 15 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-171/17 (M.P.E. Iván Escruera: marzo 22 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-174/17 (M.P. María Victoria Calle: marzo 22 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-214/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: abril 5 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-224/17 (M.P. Alberto Rojas Ríos: 20 de abril 20 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-253/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: abril 27 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-289/17 (M.P.E. Aquiles Arrieta: mayo 4 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-309/17 (M.P.E. Hernán Correa Cardozo: mayo 10 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-331/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: mayo 17 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-332/17 (M.P. Antonio José Lizarazo: mayo 17 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-408/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: junio 28 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-433-17 (M.P. Antonio José Lizarazo: julio 12 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-438/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: julio 13 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-469/17 (M.P. Cristina Pardo: julio 19 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-470/17 (M.P. Cristina Pardo: julio 19 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-492/17 (M.P. Alberto Rojas Ríos: agosto 3 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-493/17 (M.P. Alberto Rojas Ríos: agosto 3 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-516/17 (M.P. Luis Guillermo Guerrero: agosto 10 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-518/17 (M.P. Antonio José Lizarazo: agosto 10 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-527/17 (M.P. Cristina Pardo: agosto 14 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-535/17 (M.P. Gloria Stella Ortiz: agosto 17 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-541/17 (M.P.E. Iván Escruera: agosto 24 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-554/17 (M.P. Carlos Bernal: agosto 30 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-555/17 (M.P.E. Iván Escruera: agosto 30 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-565/17 (M.P. Diana Fajardo: septiembre 8 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-569/17 (M.P. Luis Guillermo Guerrero: septiembre 13 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-570/17 (M.P. Alejandro Linares: septiembre 13 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-607/17 (M.P. Carlos Bernal: octubre 3 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-608/17 (M.P. Carlos Bernal: octubre 3 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-609/17 (M.P. Carlos Bernal: octubre 3 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-630/17 (M.P. Antonio José Lizarazo: octubre 11 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-644/17 (M.P. Diana Fajardo: octubre 18 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-674/17 (M.P. Luis Guillermo Guerrero: noviembre 14 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-730/17 (M.P. Antonio José Lizarazo: diciembre 12 de 2017).
- Corte Constitucional. Sentencia C-007/18 (M.P. Diana Fajardo: marzo 1 de 2018).

- Corte Constitucional. Sentencia C-013/18 (M.P. Alberto Rojas Ríos: marzo 14 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-017/18 (M.P. Diana Fajardo: marzo 21 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-018/18 (M.P. Alejandro Linares: 4 de abril de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-019/18 (M.P. José Fernando Reyes: 4 de abril de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-020/18 (M.P. Carlos Bernal: 4 de abril de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-025/18 (M.P. José Fernando Reyes: 11 de abril de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-026/18 (M.P. José Fernando Reyes: 11 de abril de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-027/18 (M.P. José Fernando Reyes: 18 de abril de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-030/18 (M.P. Alberto Rojas Ríos: mayo 2 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-038/18 (M.P. Alejandro Linares: mayo 9 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-067/18 (M.P. Luis Guillermo Guerrero: junio 20 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-070/18 (M.P. Alberto Rojas Ríos: julio 4 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-071/18 (M.P. Alejandro Linares: julio 4 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-073/18 (M.P. Cristina Pardo: julio 12 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-076/18 (M.P. Alberto Rojas Ríos: julio 25 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-080/18 (M.P. Antonio José Lizarazo: agosto 15 de 2018).
- Corte Constitucional. Sentencia C-094/18 (M.P. Alberto Rojas Ríos: octubre 10 de 2018)
- Dulitzky, A. (1996). Los tratados de derechos humanos en el constitucionalismo iberoamericano. En *Estudios especializados de derechos humanos. Tomo I* (pp. 129-166). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- García-Villegas, M. (2014). Derecho a falta de democracia: la juridización del régimen político colombiano. *Análisis Político*, 27(82), 167-195. doi: <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49413>
- Gargarella, R. (2019). Latin America's Contribution to Constitutionalism. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso (Eds), *Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 25-36). New York: Routledge.
- González-Ocantos, E. (2014). Persuade Them or Oust Them: Crafting Judicial Change and Transitional Justice in Argentina. *Comparative Politics*, 46(4), 479-498. <https://www.jstor.org/stable/43664120>
- Gutiérrez-Sanín, F. (2015). Conexiones coactivas: paramilitares y alcaldes en Colombia. *Análisis Político*, 28(85), 131-157. doi: <https://doi.org/10.15446/anpol.v28n85.56251>
- Güiza-Gómez, D. y Uprimny-Yepes, R. (2021). Legitimizing and Enshrining Peace Commitments: Inclusivity and Constitution-Building in the Colombian Peace Process. En J.L. Fabra-Zamora, A. Molina y N. Doubleday (Eds), *The Colombian Peace Agreement. A Multidisciplinary Assessment* (pp. 263-285). New York: Routledge.
- Helmke, G. y Staton, J. (2010). El rompecabezas de la política judicial en América Latina: una teoría sobre el litigio, las decisiones judiciales y los conflictos entre poderes. En G. Helmke y J. Ríos-Figueroa (Eds), *Tribunales Constitucionales en América Latina* (pp. 515-558). México: Suprema Corte de Justicia.
- Howland, T. (2017). Amnistías y tratamientos penales especiales diferenciados: ¿un acierto en la construcción de paz? *Razón Pública*, 26-02-2017. <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10061-amnist%C3%ADas-y-tratamientos-penales-especiales-diferenciados,-un-acierto-en-la-construcci%C3%B3n-de-la-paz.html>
- Kapizewsky, D. y Taylor, M. (2008). Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics*, 6(4), pp. 741-767. <https://www.jstor.org/stable/20446826>
- Jackson, V. y Greene, J. (2011). Constitutional Interpretation in Comparative Perspective: Comparing Judges or Courts? En R. Dixon y T. Ginsburg (Eds), *Comparative Constitutional Law* (pp. 599-623). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Landau, D. (2021). The Causes and Consequences of a Judicialized Peace Process in Colombia. *International Journal of Constitutional Law*, 18(4), 1303-1323. doi: <https://doi.org/10.1093/icon/moaa087>
- Lixinski, L. (2017). A Critical Mapping of Transitional Justice in Latin America. En R. Dixon y T. Ginsburg (Eds), *Comparative Constitutional Law* (pp. 87-107). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Magaldi De Souza, M. (2010). How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America: The Different Functions of the Judiciary. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 77-117). Washington D.C.: Interamerican Development Bank - Harvard University.
- Martínez, A. (2000). Tipos de sentencias de control constitucional de las leyes: La experiencia



- colombiana. *Estudios Socio-Jurídicos*, 2(1), 9-32. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/177>
- Pou, F. (2019). Supreme and Constitutional Courts. Directions in Constitutional Justice. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso (Eds), *Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 187-204). New York: Routledge.
- Sánchez, R. (2017). Between Power and Submissiveness: Constitutional Adjudication in Latin America. En R. Dixon y T. Ginsburg (Eds), *Comparative Constitutional Law* (pp. 276-299). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sánchez, C., García-Godos, J y Vallejo, C. (2016). Colombia. Transitional Justice Before Transition. En E. Skaar, J. García-Godos y C. Collins (Eds), *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability* (pp. 252-274). New York: Routledge.
- Teitel, R. (2000). *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Teitel, R. (2011). Transitional Justice and the Transformation of Constitutionalism. En R. Dixon y T. Ginsburg (Eds), *Comparative Constitutional Law* (pp. 57-76). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Torres, J. (2016). El constitucionalismo, transición política y justicia transicional. *Análisis Político*, 29(88), 126-147. <http://iepri.unal.edu.co/publicaciones/revista-analisis-politico/>
- Wilson, B. y Gianella, C. (2019). The Judicialization of Politics in Latin America. En R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso (Eds), *Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 325-341). New York: Routledge.



“Pensamientos afectivos “ Serie

La evolución de la protesta social en Colombia y los retos en su protección para las Fuerzas Militares¹

The evolution of social protest in Colombia and the Armed Forces' challenges to protect it

Luisa Fernanda Villalba-García 

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia
luisa.villalba@esdeg.edu.co

Ana Milena Mejía-Zapata 

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia
mejiaa@esdeg.edu.co

Andrés Eduardo Fernández-Osorio 

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia
andres.fernandez@esdeg.edu.co

Resumen

Este artículo analiza la evolución de la protesta social en Colombia durante los siglos XX y XXI con el fin de determinar algunos de los desafíos en la protección de este derecho por parte de las Fuerzas Militares (FF.MM.) como institución bajo la autoridad civil. A través de una metodología cualitativa-descriptiva que facilita la caracterización de los movimientos sociales, así como la identificación de los hitos de la protesta social en Colombia y de las razones que llevaron a las FF.MM a la protección de este derecho. Posteriormente, mediante la utilización del concepto de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC), se examinan tres retos principales para las FF.MM.: 1) facilitar la comprensión sobre su rol en la sociedad; 2) contrarrestar la infiltración de grupos al margen de la ley en las protestas; y 3) mitigar la inseguridad jurídica generada por la ausencia de una ley en seguridad y defensa nacionales. Finalmente, se argumenta que el ADAC es una herramienta diferencial para garantizar la manifestación pública de los movimientos sociales y la libre expresión de los ciudadanos.

Palabras clave: asistencia militar, Colombia, derechos civiles, Fuerzas Militares, movimientos sociales, protesta social.

Abstract

This article examines the evolution of social protest in Colombia during the 20th and 21st centuries to determine some of the Armed Forces' (FF.MM.) challenges in protecting this right as an institution under civil authority. A qualitative-descriptive methodology is employed to characterize social movements and identify the milestones of social protest in Colombia and the reasons that led the Armed Forces to protect this right. Subsequently, through the concept of Defense Support to Civil Authority (ADAC), three main challenges for the Armed Forces are examined: 1) construing their role in

1. Este artículo hace parte de los resultados de dos proyectos de investigación: 1) La guerra asimétrica, híbrida e irrestricta: Retos, amenazas y desafíos para los Estados, la seguridad y defensa regional, del Grupo de Investigación Masa Crítica de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0123247; y 2) Retos y Nuevos Escenarios de la Seguridad Multidimensional en el Contexto Nacional, Regional y Hemisférico en la Década 2015-2025, del Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, categorizado en A por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (Minciencias) y registrado con el código COL0104976. Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

society; 2) counteracting the infiltration of illegal groups in protests; and 3) mitigating the legal uncertainty produced by the absence of a law on national security and defense. Finally, it is contended that the ADAC is a differential tool to guarantee social movements' public manifestations and the citizens' free expression.

Keywords: civil rights, Colombia, military assistance, military forces, social movements, social protest.

Artículo: Recibido el 14 de abril de 2022 y aprobado el 6 de junio de 2022

Cómo citar este artículo:

Villalba-García, L., Mejía-Zapata, A. & Fernández-Osorio, A. (2022). La evolución de la protesta social en Colombia y los retos en su protección para las Fuerzas Militares. *Reflexión política* 24(50), pp. 85-99. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4447>

Introducción

Los complejos procesos de transformación política, económica y social que ha vivido Colombia y Latinoamérica desde el 2019, en donde se han reafirmado diversas manifestaciones de la voluntad colectiva, han reavivado la urgente necesidad de analizar y comprender la influencia de nuevos movimientos sociales como actores protagónicos en los procesos de consolidación democrática.

La necesidad de participación de los ciudadanos en las decisiones de Estado, así como la importancia de visibilizar las posturas y necesidades de la oposición, han generado dos procesos evolutivos paralelos. Por una parte, que las agrupaciones populares manifiesten abiertamente cada vez más su entendimiento y posturas frente a las decisiones de gobierno que afectan su cotidianidad, empleando la figura de la protesta social. Por otra, a que los Estados comprendan estas nuevas dinámicas de participación colectiva y establezcan procedimientos para garantizar los derechos de los ciudadanos participantes y proteger su voluntad de disenso.

En Colombia, el derecho a la protesta social, consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, (República de Colombia, 1991), busca “llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre una problemática específica y sobre las necesidades de ciertos sectores” (Corte Constitucional, Sentencia C-742-12, 2012, p. 25) y debe ser salvaguardada por el Estado. No obstante, tal como lo han mencionado autores como Archila Neira (1995, 2004, 2006), Barrera y Hoyos (2020), Cruz Rodríguez (2015a) y Velasco Jaramillo (2006), su evolución no ha sido del todo ideal y aún persisten múltiples retos para su plena utilización en razón a diversos elementos de incompreensión de la otredad y el disenso. Todo esto ha significado la necesidad de generar marcos normativos para reglamentar la protesta social y guiar el accionar de la Fuerza Pública –conformada por las Fuerzas Militares (FF.MM.), es decir, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, y la Policía Nacional– con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos y mitigar los posibles actos de violencia en la manifestación de los ánimos públicos.

Dada la importancia de este tema, diferentes investigaciones realizadas por Betancur Betancur (2006), Cruz Rodríguez (2015b), Daza López (2019), Echeverry-López y Borrero-Ramírez (2015), González Arana y Molineros Guerrero (2013), Martínez-Osorio y Castellanos-Tuirán (2021), Peña-Torres et al. (2022), Tobasura Acuña y Rincón (2007), y Velasco Jaramillo (2007) han dado cuenta de los antecedentes, evolución y perspectivas de la protesta social; no obstante, el debate sobre los retos de las FF.MM. de Colombia en la protección de los derechos e integridad de la voluntad ciudadana aún requiere profundizarse.

El presente artículo busca contribuir al entendimiento de la compleja interrelación entre la protesta social en Colombia y el cumplimiento de la misión institucional de las FF.MM. a través de un análisis de los diferentes fenómenos que han influenciado el comportamiento social de los individuos y su forma de desarrollarse como integrantes de una comunidad. Para tal fin, explora específicamente el rol que ha tenido el Ejército Nacional en medio de la evolución de la protesta social en Colombia en el marco de los requerimientos de la autoridad civil para mantener el orden en el territorio nacional, tarea que usualmente recae sobre la Policía Nacional.



De esta manera, el artículo se divide en tres secciones principales. En la primera, se provee un contexto sobre la protesta social en Colombia y se realiza una caracterización de los fenómenos colectivos. En una segunda sección se analizan los diferentes hechos históricos relacionados con fenómenos colectivos que por sus condiciones y la forma como se desarrollaron tuvieron un impacto en el rol de las FF.MM. En la tercera sección se analizan tres retos principales que tienen las instituciones castrenses para la protección de las protestas sociales y sus participantes; así mismo, se examina la doctrina y legislación vigente. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones para la comprensión de esta investigación, así como para el desarrollo de futuros trabajos académicos.

1. Metodología

Para el desarrollo del presente artículo de investigación se empleó una metodología de diseño cualitativo, bajo un enfoque descriptivo de diversas fuentes de información en medios electrónicos de acceso público, comercial y académico. En consecuencia, se realizó un análisis documental de los aspectos conceptuales en torno a los fenómenos estudiados que facilitó puntualizar el uso adecuado de términos que atañen a la protesta social y a la construcción de un marco teórico que permita interpretar los resultados del presente estudio.

Teniendo en cuenta el diseño cualitativo de este estudio, y la dificultad en la caracterización de los fenómenos de protesta social, no se establecieron estadísticas ni valoraciones como fuente principal para el análisis y posterior desarrollo de la pregunta de investigación. Sin embargo, se tuvo en cuenta la base de datos de *Latinobarómetro* y *The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)* como herramienta para la comprensión de pertinencia y oportunidad en la selección de la temática como una necesidad de evaluar el carácter cambiante del derecho a la protesta.

La metodología planteada incluye una delimitación en el periodo de tiempo analizado, de esta forma, el estudio de la evolución histórica se contempla desde 1903 con las protestas espontáneas que surgieron como respuesta a la separación de Panamá, y finaliza con el ciclo de manifestaciones de 2019. Las últimas motivaron esta investigación frente a la necesidad de evaluar las implicaciones para las FF.MM. del desbordamiento

de las capacidades policiales en el control y el restablecimiento del orden nacional que garantice unas condiciones de paz y convivencia ciudadana.

2. Contexto y caracterización de los fenómenos colectivos

Alberto Melucci realiza una aproximación al contexto actual de la protesta cuando define *la acción colectiva* como el “fruto de una tensión que disturba el equilibrio del sistema social” (1986, p. 68). Así mismo, sugiere que en el afán de reestablecer este equilibrio se generan las movilizaciones, y que estas acciones colectivas son aquellas conductas conflictuales que atacan las estructuras y las relaciones de clase existentes en una sociedad. Estas se valen de actores colectivos que se enfrentan a las instituciones, como el otro componente colectivo, que busca proteger las normas y las reglas del sistema político.

Desde otra mirada, Archila Neira (1995) y Fals Borda (2001) definen a la *protesta social* como aquellas acciones colectivas con participación de más de diez personas, que a través de la presencia en espacios públicos buscan presionar al Estado para plantear soluciones conforme a las situaciones que se consideran generan desigualdad social. Precisando sobre este sentir de la sociedad, Gargarella (2005), citado por García Jaramillo (2008), define la protesta desde la visión de la teoría *de la justicia*, en donde esta es ocasionada por la marginalización de un sector de la sociedad, entendida como una oportunidad de reivindicación para las minorías que se sienten vulneradas. De la misma manera, enfatiza en la necesidad de que la protesta sea protegida por las entidades del Estado y por la misma sociedad civil, pues la considera como el derecho que permite restaurar otros derechos. En palabras de Gargarella (2005) “el primer derecho es el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos” (García Jaramillo, 2008: 236).

Burbano (2008), por su parte, busca consolidar la definición del término protesta social, no incluido taxativamente en la Constitución Política. En efecto, la carta política (República de Colombia, 1991) solamente puntualiza tres derechos que gozan de amparo constitucional, el Artículo 20 establece la Libertad de expresar pensamientos y opiniones, el Artículo 37, el derecho a reunirse y manifestarse de manera pública y pacífica, y el Artículo 56, el derecho a la huelga.

Al respecto, el *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, reconoce a la protesta y a la movilización como formas de inclusión política que forjan la construcción social de la Nación, y advierte que al finalizar el conflicto se deberán garantizar los espacios para el desarrollo de movilizaciones y protestas (Gobierno de Colombia & FARC, 2016). En este sentido, el Ministerio del Interior, mediante Resolución 1190 de 2018, adoptó el *Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia a la oposición y a la participación* en el cual define a la *Protesta Pacífica* como una “expresión legítima de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación” (Ministerio del Interior, 2018, p. 7).

Por su parte, Touraine define a los *movimientos sociales* como la “acción conflictiva mediante la cual se transforman las orientaciones culturales y un campo de historicidad en formas de organización social, definidas a la vez por normas culturales generales y por relaciones de dominación social” (1987, p. 97). Es claro para este autor que el fundamento de un movimiento social se basa en la correlación de tres principios: la identidad, que hace referencia al actor, a quien define como el portador de esa fuerza natural; la oposición, haciendo referencia al adversario, manifestando que a mayor claridad se tenga de quien es el oponente, mayor fortaleza adquiere el movimiento social; y, por último, la totalidad, considerada como la intención de una influencia absoluta en las decisiones de una organización.

Así mismo, es importante resaltar que si bien Touraine (1993) citado por Berrío Puerta (2006) reconoce al movimiento obrero como el antepasado más directo del concepto de movimiento social, lo proscribió al desconocer el factor dinámico de la sociedad. De esta manera, en el concepto de Touraine sobre los movimientos sociales se advierte la heterogeneidad de las manifestaciones al sugerir que estos no guardan relación única con los reclamos del movimiento obrero, ya que se evidencian brotes de inconformidades relacionadas con el género, la etnia y la educación, y no solamente

una lucha de clases, lo cual imprime un mayor reto a los gobernantes ante la dificultad de poder plantear soluciones concertadas y admitidas por los manifestantes, frente a la amplia combinación de variables en escena (Berrío Puerta, 2006; Tilly & Wood, 2010).

La dinámica de los reclamos sociales que relegaron al movimiento obrero como el actor principal de los movimientos sociales daba cuenta del florecimiento de una *nueva clase media*, la cual difiere del sector comercial y se integra en gran proporción por diversos representantes de la sociedad. En estos se evidencia como hilo conductor la ausencia de ocupación laboral, es decir, sus fervientes activistas como pensionados, desempleados, estudiantes, vendedores informales y amas de casa que reemplazaron al actor obrero y ahora buscan posicionarse ante la sociedad como *sujetos transformadores*, logrando influenciar a otros sectores de la sociedad por medio de la propiedad de sus argumentos (De la Garza-Talavera, 2011).

Con el fin de dar claridad al concepto de movimientos sociales, Tarrow (1993) citado por Alberto Melucci “ayuda a esclarecer una distinción entre *movimientos* (como formas de opinión de masa), *organizaciones de protesta* (como formas de organizaciones sociales) y *actos de protesta* (como formas de acción)” (1999, p. 40). Si bien este autor no lo hace de forma descriptiva, sí ayuda a evitar confusiones conceptuales, manifestando que los movimientos sociales tienen un carácter indefinible dentro de un marco descriptivo. Es así como este artículo utiliza el concepto emitido por el protocolo adoptado mediante resolución 1190 de 2018, el cual expresa que los movimientos sociales corresponden a

(...) toda forma asociativa que agrupe varios individuos que persigan un objetivo común sin ánimo de lucro, que expresan una visión de valores y concepciones de sociedad y actúan en el escenario de lo público para crear, transformar, expresar o canalizar propuestas, solicitudes, reclamos y demandas colectivas, defensa de derechos o interlocución con el Estado. (Ministerio del Interior, 2018:9).

3. Evolución de la protesta en Colombia: Siglo XX y XXI

En Colombia, las manifestaciones espontáneas surgidas ante el descontento por



la separación de Panamá en 1903 se fueron integrando y consolidando con diversos sectores de la sociedad. Si bien solo duraron unos pocos meses, su carácter revolucionario permaneció activo pero silente por los años siguientes hasta la firma del tratado tripartito en 1909, situación que avivó el rechazo a la intervención norteamericana. La intensidad de las manifestaciones se incrementó con la unión de aquellos que protestaban en contra del General Rafael Reyes, quien en un acto secreto dimite del cargo con el fin de evitar una guerra civil entre los manifestantes (Archila, 1989).

Es así como como se establece un hilo conductor en las manifestaciones registradas en el territorio colombiano, siendo la huelga de los braceros de 1910 en Barranquilla la abanderada para replicar el inconformismo de las relaciones laborales, y de esta manera dar paso al reconocimiento de la Sociedad de Artesanos de Sonsón en 1909 como la primera organización sindical en Colombia (Archila, 1989).

Posteriormente, se funda en 1913 la Unión Obrera, compuesta por diferentes organizaciones sindicales y se da inicio al desarrollo de actividades. Ya en marcha esta organización, se presenta en 1928 una huelga de gran magnitud, donde más de 25.000 trabajadores de la empresa *United Fruit Company* deciden frenar la producción bananera al considerar indignas las condiciones laborales, y dado que la Policía Nacional se encontraba pasando por un proceso de transformación y la mayoría de los oficiales de alto grado se encontraban fuera del país, le fue encomendada la misión de contener las protestas y restablecer el orden nacional al señor General del Ejército Nacional Carlos Cortés Vargas, quien después de advertir a los huelguistas y ante el desacato y la actitud desafiante de estos, procede a hacer el uso de la fuerza con consecuencias cuestionables ante la comunidad internacional, evento que fue conocido como la Masacre de las Bananeras (El Tiempo, 2018).

En tal sentido, la década de 1920 reflejó importantes cambios doctrinales y legislativos para la Fuerza Pública, en respuesta a las constantes protestas en todos los sectores comerciales. Previo a lo sucedido en las Bananeras, se expide la Ley 69 de 1928, mediante la cual se busca contener el comunismo y considera punibles las actividades de reuniones y/o huelgas, aparte de conceder facultades especiales a la policía con el fin de desintegrar cualquier resurgimiento (Archila, 1989; Becerra, 2011).

Del mismo modo, se expidió la Ley 18 de 1928 por la cual se ordena el incremento del pie de fuerza de la Policía Nacional, situación que se planteaba como un beneficio para las FF.MM., ya que ante el déficit de personal policial estaban acudiendo a desarrollar labores de seguridad pública. La intención anticomunista parecía implacable en esta década; a las anteriores medidas legislativas tomadas, se sumó el Decreto 707 de 1927 y el Decreto 1646 de 1928; el primero de estos reglamenta el derecho a la reunión so pena de su disolución si llegase a afectar a terceros, y el segundo, como parte del proceso de reestructuración del cuerpo policial concedía licencias a los oficiales de policía para afianzar su capacitación en el exterior dada la creciente amenaza comunista (Becerra, 2011). Consecuentemente, en la década de 1930 las luchas bipartidistas instrumentalizaron a la Fuerza Pública, razón por la cual se expidió la Ley 72 de 1930 que establece la no beligerancia de las Fuerzas Armadas (Becerra, 2011), situación que se ha mantenido hasta la actualidad.

Con el inicio de la República Liberal en 1930 se evidenció un cambio de visión con respecto a las acciones colectivas de índole comunista, a lo cual Tirado Mejía (1991) citado por González y Molinares refiere que "(...) los gobiernos liberales, especialmente los de López Pumarejo, trataron de ganarse el respaldo sindical y de constituir a las centrales obreras en uno de los pilares de apoyo del Gobierno" (2013, p. 67). No obstante, esta situación finalizaría en 1946 con el retorno de los conservadores al poder.

En 1947 surge un hecho que involucra de manera directa a las FF.MM. dado el carácter militar del adversario, pues como resultado del Congreso de Bucaramanga, el Partido Comunista decide enfrentarse a las instituciones del Estado, levantándose en armas con el objetivo de llegar al poder. De allí que el gobierno nacional se viera obligado a responder con el empleo de la fuerza del Ejército Nacional para el restablecimiento del orden constitucional (Bushnell, 1994; Ugarriza & Pabón Ayala, 2017).

Seguidamente, se presentó lo que sin duda alguna ha sido la manifestación más violenta que se ha gestado en el país, el *Bogotazo*, insurrección manifiesta tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948. El posterior restablecimiento del orden nacional fue delegado a las FF.MM., ante una nueva crisis institucional

del cuerpo policial, debido al cuestionado papel que ejerció la Policía Nacional para el manejo de esta protesta. La conducta de sus integrantes fue instigadora, más no controladora y conciliadora, lo que obligó al presidente Mariano Ospina a expedir el decreto 1403 del 30 de abril de 1948 mediante el cual se procede a una nueva transformación de la institución policial, procediendo a la baja de todo el personal y a una reorganización con asistencia de expertos, tanto extranjeros como nacionales. Lo anterior, indiscutiblemente, impacta a las FF.MM. al tener que asumir funciones de seguridad pública una vez más mientras se consolida este nuevo intento de reforma policial (Becerra, 2011; González Arana & Molinares Guerrero, 2013).

El corto periodo del sucesor de Mariano Ospina Pérez se caracterizó por la continuidad al periodo de la violencia como una forma de reprimir el comunismo; sin embargo, las medidas tomadas por Laureano Gómez fueron aún más contundentes, al punto de someter a los sindicatos al control del Ministerio de Trabajo y de las FF.MM., situación que obligó al Partido Comunista a operar desde la clandestinidad, aunado a las censuras de sus medios de comunicación y a las desapariciones de sus militantes. En efecto, las protestas sociales no fueron contempladas como derecho en este periodo, lo cual se refleja en que tan solo se registraron cuatro manifestaciones gestadas entre 1950 y 1953 (Archila Neira, 1995).

La situación no mejoraba para los militantes de los partidos comunistas que ya se encontraban operando en la clandestinidad. Con la llegada al poder del General Gustavo Rojas Pinilla se extendió la declaratoria de la ilegalidad al comunismo internacional mediante Acto Legislativo N.º 6 de 1954. Sin embargo, este gobierno mantuvo una posición más cordial frente a los trabajadores al darle reconocimiento jurídico en 1954 a la Confederación Nacional de Trabajadores (Archila Neira, 1995).

La reanudación e intensidad de las manifestaciones de protesta no se aminoraron ante el General Rojas, por el contrario, para 1957 se presentó un hecho que ha marcado la historia de Colombia en lo referente al alcance de acciones colectivas. Las marchas del 10 de mayo de ese año ejercieron tal presión en el presidente, que por primera vez un fenómeno colectivo logró deponer frontalmente a un mandatario. Debido al poco respaldo de los seguidores de Rojas Pinilla

para contener o confrontar a la oposición, entregó el poder a la Junta Militar de transición (Archila Neira, 1995).

Como una medida para contraponer la persecución a la cual estaba sometido el Partido Comunista por el Frente Nacional a partir de 1958, este partido decide conformar el grupo de autodefensas campesinas como una forma de robustecer su accionar e influenciar este gremio con la ideología comunista. Estas autodefensas creadas en 1964 fueron denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). De igual manera, en 1965, como una división del Movimiento Revolucionario Liberal, se crea la Unión Camilista del Ejército de Liberación Nacional UC-ELN y, por último, en 1968 se conforma el Ejército Popular de Liberación EPL (Siglo XX, 2010).

Por otro lado, el movimiento estudiantil produjo uno de los paros más grandes de la historia en Colombia, llevado a cabo en 1971, en donde un extenso grupo de estudiantes con una proclama de seis puntos lograron una victoria histórica frente al gobierno nacional. Sin embargo, debido a acciones violentas dentro de los movimientos, estos tuvieron que ser controlados por medio de presencia militar, toque de queda, detenciones y alusiones al servicio militar obligatorio. Sin lograr aminorar la agitación de los estudiantes, llevando al gobierno a expedir dos decretos (580 y 581) que *permitieran restablecer el orden público universitario* (Acevedo Tarazona & González Rey, 2011).

Como un paro cívico sin precedentes fue calificada la huelga del 14 de septiembre de 1977, la cual solo se compara en violencia con la insurrección del Bogotazo de 1948. Esta protesta tiene todas las características del movimiento obrero, donde trabajadores salieron a marchar para exigir al gobierno un incremento salarial frente al elevado costo de vida. Esta manifestación fue considerada por el gobierno nacional como un complot del comunismo, ya que era gestada y convocada por organizaciones cercanas a esta ideología como la Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, activa desde 1943 e integrada por 277 sindicatos; la Unión de Trabajadores de Colombia UTC, vigente desde 1946 e integrada por 288 sindicatos; y la Confederación Nacional de Trabajadores CNT, formalizada en 1954 y conformada por 35 organizaciones sindicales (Observatorio de Derechos Humanos, 2005; Semana, 2019; Urrego Ardila, 2013).



Si bien para la década de los 70 ya estaban consolidadas las organizaciones obreras, partidos comunistas, guerrillas, fuerzas revolucionarias y demás (muchas de ellas como fruto o consecuencia de acciones colectivas fallidas o bien logradas por parte de los diferentes actores), las protestas continuaron teniendo un impacto en la sociedad y en las instituciones estatales. Archila Neira (2002) realiza el estudio de los comportamientos de actores en Colombia frente al cambio de siglo (1975-2000), examina veintiséis años que refleja un total de 10.975 protestas, es decir, 422 protestas por año, aproximadamente. Estas, si bien evidencian una disminución y un comportamiento constante en comparación con la primera década del siglo XX, la presencia de nuevas amenazas hizo que los actores motivadores perdieran fuerza y que la Fuerza Pública enfocara sus esfuerzos en mitigar dos grandes amenazas: por un lado, el escalamiento de la violencia, el incremento de tasas de homicidio y los atentados terroristas perpetrados por las FARC, y por otro, a partir de la década de 1980, el surgimiento del tráfico de estupefacientes como uno de los crímenes transnacionales que al interior del país generó una nueva problemática a tener en cuenta: el desplazamiento forzado de miles de campesinos que ante la negativa de entregar sus terrenos, fueron aplacados por las violentas medidas de grupos narco-guerrilleros (Archila Neira, 2002).

En marzo del 2011 se presentó un movimiento estudiantil de magnitud similar al de 1971, esta vez ocasionado por el descontento de los alumnos frente a un proyecto de ley para la reforma de la educación superior; tras meses de diálogos y la conformación de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil, lograron que el Gobierno Nacional retirara el proyecto de ley del congreso (Semana, 2019). Por último, se destacan las manifestaciones presentadas en el cuarto trimestre de 2019 las cuales tuvieron un comportamiento violento que amenazaba con el desbordamiento de las capacidades policiales para el control y restablecimiento del orden público. Estas protestas se presentaron de manera simultánea en países de Latinoamérica y el Caribe, y aunque registraban motivadores diferentes al igual que la diferencias en la ideología política de los gobernantes, miles de manifestantes demostraron un descontento social generalizado (Lissardy, 2019).

Este recorrido a través de la participación de las FF.MM. en diferentes situaciones de acción colectiva en Colombia lleva a un análisis sobre la militarización de la policía y la policialización de las FF.MM., lo cual ha generado un desconcierto en el ejercicio de funciones. El incremento de las manifestaciones, así como su intensidad, ha generado diversos puntos de vista en cuanto a la efectividad de las labores policiales para contrarrestarla, inclusive ha puesto en debate la necesidad de realizar una transformación a la Policía Nacional, para que estructuralmente dependa del Ministerio del Interior y no del Ministerio de Defensa teniendo en cuenta el carácter civil adjudicado en la constitución política de 1991. Sin embargo, las FF.MM. por mandato del gobierno nacional han adaptado su doctrina para el alistamiento de sus efectivos en caso de requerir asistencia militar, convocada por las autoridades civiles, previa autorización presidencial y de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley 1801 de 2016 y el decreto 575 de 2021.

Por su parte, la Policía Nacional ha pasado por diversos procesos de transformación y la implementación de cada uno de ellos ha coincidido con acciones colectivas que se han tornado violentas, obligando, de esta manera, al gobierno nacional a emplear el poder militar para su contención, impactando la naturaleza y la misión de las FF.MM. En la década de los años 60 con las guerrillas y en los años 80 con el narcotráfico, las FF.MM. adaptaron su doctrina para enfrentar el conflicto interno, debido a la amenaza que estos dos factores representaban (Ciro Gómez & Correa Henao, 2014); así mismo, la Policía Nacional también tuvo que hacer frente a conflictos internos de índole militar, lo cual generó en ocasiones duplicidad de funciones en escenarios donde se encontraban FF.MM. y Policía combatiendo al mismo actor.

Los anteriores argumentos permiten aportar al análisis de los retos que han configurado para las FF.MM. la evolución histórica de la protesta social, generando transformaciones ante el cumplimiento de nuevos roles para los cuales, constitucionalmente, no fueron creadas las instituciones castrenses, pero que dadas las condiciones de las posibles amenazas y el deber como institución pública de responder a las garantías establecidas en el artículo 2 de la carta magna, continúan protegiendo y preservando los fines esenciales del Estado (Rojas Guevara, 2017;

Trujillo Rodríguez & Valencia Agudelo, 2021). Así mismo, se pueden identificar tres retos principales para que las FF.MM. protejan el derecho a la protesta social: 1) facilitar la comprensión sobre su rol en la sociedad; 2) contrarrestar la infiltración de grupos al margen de la ley en las protestas; y 3) mitigar la inseguridad jurídica generada por la ausencia de una ley en seguridad y defensa nacionales.

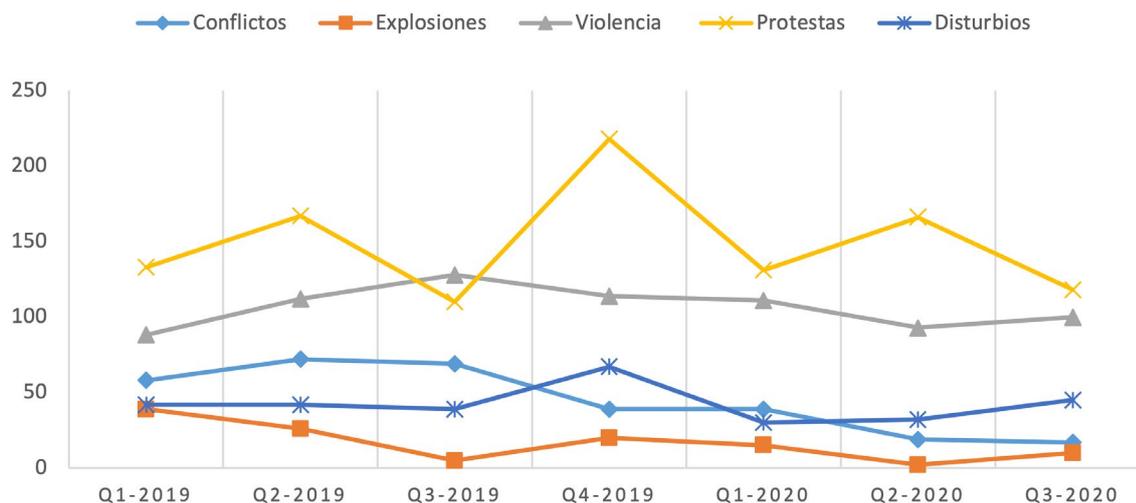
4. Retos para las Fuerzas Militares en la protección de la protesta social

Las protestas sociales en Colombia han venido en aumento en los últimos años (Gráfico 1). El fenómeno incrementó a 60 %, para un total de 218 protestas en el último trimestre de 2019, frente al promedio de protestas de los trimestres anteriores en la misma vigencia, el cual se situó en 137 protestas, en promedio. El mismo comportamiento se refleja en los disturbios, entendiéndose estos

como las manifestaciones violentas que amenazan la seguridad y convivencia ciudadana, así como los intereses y patrimonio de la Nación por los actos de vandalismo perpetrados en contra de los bienes públicos. Al respecto, se evidencia un incremento del 62 % bajo los mismos parámetros de medición de las protestas, con un valor cumbre de 67 disturbios en el último trimestre de 2019 (Armed Conflict Location & Event Data Project, 2020).

Este incremento hace necesario analizar las razones que motivan la realización de protestas sociales. Para ello, se emplearon los resultados de las encuestas realizadas por *Latinobarómetro* en sus respectivos informes anuales, extractando una muestra de cuatro años consecutivos, correspondientes a las vigencias de 2015 a 2018, ante la pregunta formulada: “En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?” (Latinobarómetro, 2015, 2016, 2017, 2018).

Gráfico 1. Tendencia de eventos de conflicto en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Armed Conflict Location & Event Data Project, (2020).

Los ciudadanos respondieron de acuerdo con su percepción (Tabla 1), el desempleo fue el mayor factor de inconformidad, situación que se articula con las percepciones de los movimientos obreros; de allí que estos resultados son relacionados con la influencia que este movimiento ha ejercido en Colombia como ente motivador de las acciones colectivas para la defensa de sus derechos. Así mismo, es fundamental observar que la corrupción

es el motivo con mayor incidencia para los años 2018 y 2019, seguido por la delincuencia. Los datos analizados evidencian que las inconformidades se relacionan con la calidad de vida en aspectos desde la seguridad percibida hasta aspectos relacionados con la salud y la economía familiar que se pueden considerar focos de informalidad ante la sociedad (Cabrera Cabrera et al., 2018).

**Tabla 1.** Resultado percepción de problemas en la sociedad.

Problema	2015	2016	2017	2018	Total
Alimentación / escasas	0	0	0	1	1
Bajos salarios	4	0	5	1	10
Calentamiento global	0	1	1	0	2
Consumo de drogas	10	22	22	40	94
Contaminación	0	0	0	2	2
Corrupción	81	104	233	235	653
Delincuencia / seguridad pública	130	202	119	142	593
desocupación / desempleo	283	167	163	206	819
Discriminación racial	0	2	0	0	2
Distribución del ingreso / injusticia social	24	32	24	30	110
Economía / problemas económicos-financieros	58	45	61	70	234
Extranjeros	0	0	0	1	1
Falta de oportunidad para la juventud	0	5	2	7	14
Gas / combustible	0	1	0	1	2
Inestabilidad en el empleo	4	1	0	1	6
Inflación / aumento de precios	15	2	10	7	34
Infraestructura	0	0	0	2	2
Inmigrantes	0	0	0	2	2
Narcotráfico	11	10	7	14	42
Pobreza	30	48	42	20	140
Problemas con los países vecinos	0	0	0	0	0
Problemas de la salud	31	41	4	114	190
Problemas de vivienda / habitación	3	2	2	1	8
Problemas del medio ambiente	3	4	4	0	11
Problemas en la educación	36	37	46	49	168
Problemas energéticos	0	1	0	0	1
Servicios básicos deficientes (agua, luz, etc.)	0	2	2	3	7
Situación / problemas de la política	61	82	96	57	296
Terrorismo / guerrilla	187	80	122	75	464
Transporte	0	1	1	0	2
Violación de los Derechos Humanos	16	1	1	0	18
Violencia / pandillas	133	114	71	52	370
Violencia intrafamiliar	0	0	0	4	4
Otros	19	143	40	31	233
Ninguno	1	7	1	3	12
No responde	7	20	11	6	44
No sabe	53	23	14	23	113
Total encuestas por año	1200	1200	1104	1200	4704

 Puntaje más alto de la muestra

 Segundo puntaje más alto

 Tercer puntaje más alto

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Latinobarómetro (2015, 2016, 2017, 2018).

La Constitución de 1991 dio apertura a mayores expresiones políticas por medio de la protesta a comparación de la Constitución de 1886 que priorizaba el accionar de la Fuerza Pública para disolver las aglomeraciones que resultaran problemáticas. A su vez, la protesta o las aglomeraciones con fines políticos o sociales se regularon claramente en el Capítulo II de la Ley 1801 de 2016, Código de Policía y Convivencia Ciudadana. En mencionado capítulo se establece la ilegalidad de los daños a los bienes públicos o privados, de la contaminación visual, y de las manifestaciones ilegales. También se establece la forma en la que se puede dar la protesta con el fin de proteger los derechos de terceros, los permisos que se deben solicitar y las coordinaciones necesarias; esto para asegurar la movilidad, el abastecimiento y el respeto a la diferencia, entre otros.

Por tal motivo, un primer reto para las FF.MM. es facilitar la comprensión sobre su rol en la sociedad a través del fortalecimiento de las relaciones civiles-militares y de las comunicaciones estratégicas, con el fin de que se entienda su misión como garantes de los derechos de la población. Esto hace referencia a la mejora de la información que la población civil recibe respecto al trabajo del sector castrense en cuanto a la protección de los derechos humanos, no solamente en medio de las protestas sociales sino en cuanto al desarrollo integral de la nación. Al respecto, los estudios de teóricos como González-Cuenca et al. (2020) muestran la contribución del sector defensa al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual se relaciona con la consolidación de la Seguridad de Colombia desde una perspectiva multidimensional.

A su vez, las FF.MM. han realizado investigaciones sobre la utilización de la fuerza para lograr la gobernabilidad y la consolidación de los ideales democráticos colombianos. Entre estos se encuentran la ocupación institucional de los territorios fronterizos y alejados del centro del país como condición básica para la seguridad (Álvarez Calderón, 2017); la necesidad de generar un nuevo contrato social en el que se tengan en cuenta las demandas de la población organizadas en la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Barrero-Barrero & Baquero-Valdés, 2020); y la construcción de una estrategia de seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional, la cual incluye la seguridad humana en donde el individuo es el centro (Cabrera-Ortiz, 2021).

En efecto, el sector seguridad y defensa ha trabajado para la protección de los ciudadanos en las diversas esferas de su vida cotidiana, y su fin último no es la represión de la población civil sino la gestión del orden y la seguridad, necesarias para tener un ambiente propicio para el crecimiento y la prosperidad de la nación y de las comunidades que la componen. Por ello, la opinión pública es un escenario de alto valor estratégico, ya que las demandas de parte de la sociedad a los tomadores de decisiones tendrán un mayor impacto en cuanto se generen con una visión informada, imparcial y crítica desde las acciones que ya se han emprendido y los planes que están por ser implementados.

Un segundo reto que enfrentan las FF.MM. es contrarrestar la infiltración de grupos al margen de la ley en las protestas sociales que deslegitiman el uso de este derecho de los ciudadanos para manifestar su inconformismo. Debido a estas infiltraciones, las protestas en Colombia no siempre se dan en el marco de la legislación vigente; y por el contrario, en ocasiones han sido utilizadas y/o provocadas por actores ilegales. Al respecto, Ardila Castro et al. expone que:

La toma del poder, utilizando el caos que provoca la utilización violenta de la protesta social, es el objetivo de algunos grupos políticos, que, en coordinación con grupos irregulares, pretenden instaurar una dictadura democrática en varios países del continente. Para ello han tomado nuevamente elementos de la guerra política, para combinar todos los medios de lucha, hacer colapsar los sistemas políticos y finalmente tomar el poder. (2021, p. 46).

Al respecto, la directiva número 15 de 2016 expedida por el Ministerio de Defensa, así como la Ley 1908 de 2018, establecen una diferenciación entre los actores violentos y la utilización de la fuerza para contrarrestar su accionar: los Grupos Armados Organizados (GAO) que deben ser enfrentados por las FF.MM. al tener capacidades de organización y de violencia armada; y los Grupos Delictivos Organizados (GDO) que son combatidos principalmente por la Policía Nacional.

El incremento de la violencia, los bloqueos, los saqueos y la dificultad para restablecer el orden público han producido un aumento en las peticiones de alcaldes y gobernadores al Presidente de la República, solicitando el apoyo de las FF.MM. para la protección de los ciudadanos que se



encuentran en medio de las protestas. La respuesta dada por las FF.MM. se ha presentado por medio de la figura de la asistencia militar. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2017) expone que si bien el uso de las FF.MM. para la contención o el manejo de las protestas sociales es visto con reticencia desde la Comunidad Internacional, este no está prohibido dentro del Derecho Internacional. Así mismo, establece que para el uso de las FF.MM. en la protesta se debe hacer uso del Derecho Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y no del Derecho Internacional Humanitario, teniendo en cuenta que en estos escenarios se encuentra la población civil, en ocasiones con ánimos exacerbados, en roces directos con las FF.MM. (Cubides-Cárdenas et al., 2022). De esta forma, aunque puedan existir infiltrados de organizaciones terroristas o criminales en las protestas sociales, se deben respetar los principios de distinción y proporcionalidad en el uso de la fuerza.

Por ejemplo, el Ejército Nacional se encuentra alineado con tales principios desde la norma, basándose en el artículo 170 del Código de Policía. Dicho artículo regula el uso de la asistencia militar, el cual se realiza bajo el concepto de Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) establecido por la Doctrina Militar del Ejército Nacional, el cual resalta la necesidad de sincronizar sus capacidades con las de otras fuerzas (conjunta), agencias e instituciones del gobierno (coordinada/interagencial) y/o fuerzas multinacionales (multinacional o combinada) (Ejército Nacional de Colombia, 2017a). En ese marco, la Policía Nacional, al igual que el Ejército y las otras FF.MM., se encuentra bajo el control del Ministerio de Defensa, lo cual facilita la coordinación de la Fuerza Pública (Moyano, 2021, p. 6).

Finalmente, un tercer reto que enfrentan las FF.MM. es mitigar la inseguridad jurídica generada por la ausencia de una ley en seguridad y defensa nacionales. En efecto, en la actualidad en Colombia no existe una ley en seguridad y defensa que permita que los diversos sectores del poder nacional comprendan los conceptos esenciales del pensamiento estratégico requerido por los decisores políticos y comandantes militares, así como analizar en perspectiva diferentes interpretaciones regionales de la política pública en seguridad y defensa (Álvarez Calderón & Fernández-Osorio, 2018). Así mismo, permite una definición clara

de roles entre las instituciones que conforman la Fuerza Pública y generan lineamientos claros, los cuales facilitan la toma de decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico.

La deficiencia mencionada afecta no solamente la protección de los ciudadanos en medio de las protestas en áreas urbanas, sino que además dificultan la protección de otros derechos como a la vida, la paz, a la circulación libre en el territorio nacional, y a un ambiente sano entre otros en las regiones. Amenazas como el narcotráfico y el contrabando, han afectado la seguridad y debido a la cooptación de la población se han generado protestas en áreas rurales en las que se encuentra el uso de armas artesanales o de uso en la vida cotidiana (Indepaz, 2021).

Adicionalmente, la no existencia de una ley en seguridad y defensa limita negativamente la capacidad de respuesta de las FF.MM. perpetuando daños ambientales, falta de gobernabilidad en los territorios, perjuicio a la economía nacional, y empoderamiento de grupos tanto delictivos como armados al margen de la ley. Este reto se ve agravado por el uso del escenario cognitivo por criminales, en el que se distorsionan las identidades de grupos sociales, restándoles empoderamiento y autogestión al producir una dependencia permanente del gobierno central.

Así, algunas comunidades han sido instrumentalizadas para generar actos violentos que resultan en su propio detrimento económico y bienestar general. Tal es el caso de comunidades de regiones apartadas que han sido afectadas por asesinatos perpetrados por el ELN y por combates entre GAOs (Indepaz, 2021), pero que en ocasiones manifiestan resistencia y escepticismo ante las iniciativas del gobierno que no han logrado obtener la confianza necesaria para generar desarrollo, gobernabilidad y gobernanza.

Como respuesta transversal a los tres retos mencionados, el manual MFR 3-28 (Ejército Nacional de Colombia, 2017b) desarrolla el concepto denominado Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC), dentro de la cual solo una pequeña parte es el uso de la asistencia militar. El centro de gravedad de la ADAC es la legitimidad de las instituciones estatales, y por lo tanto, exalta la acción integral en el territorio, cuyo objetivo es “aportar al mejoramiento del desempeño institucional de las entidades del orden territorial a través de asesoría y acompañamiento en territorio

con una oferta articulada del portafolio de productos y servicios de Función Pública” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021), como elemento indispensable para la recuperación social del territorio buscado a través de los planes de campaña Victoria y Espada de Honor. En ellos se encuentra evidenciado el reconocimiento de las FF.MM., de las necesidades de la población y su responsabilidad en el apoyo para su obtención, ya que el Estado no lo ha logrado a través de otras instituciones.

De la misma forma, según el MFR 3-28 (Ejército Nacional de Colombia, 2017b), la asistencia militar se provee solamente cuando la Policía Nacional no se encuentre en la capacidad de contener la situación de desorden o calamidad pública, es decir, cuando el lugar se encuentre bajo una alteración grave para la seguridad, y solo debe ser utilizada de manera temporal y excepcional.

Dentro de todas las tareas que se llevan a cabo en ADAC, los numerales 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5 y 4.3 del MFR 3-28 desarrollan lo relacionado con la asistencia militar. Esta se basa en el uso de la acción no letal y letal reducida, que se lleva a cabo en el territorio nacional únicamente por solicitud de una autoridad civil y bajo la aprobación directa del presidente de la república. La asistencia militar debe ser llevada a cabo únicamente por la Policía Militar, en razón a su capacitación y equipamiento como unidad especializada. De tal forma, otras unidades no son empleadas para prestar asistencia militar y obteniéndose una clara definición de roles para facilitar la coordinación con otras instituciones en los diversos dominios donde se libran las confrontaciones (Álvarez Calderón & Jiménez, 2021; Payá-Santos & Luque Juárez, 2021).

Así las cosas, las actividades de la Policía Militar bajo este rol de asistencia militar se resumen en el mencionado manual: 1) el reconocimiento de rutas alternas, servicio de escolta a personal civil y protección a las líneas de comunicación; 2) el control de multitudes; 3) la protección de vías de comunicación para asegurar la infraestructura y el abastecimiento; y 4) la protección de infraestructura e instalaciones civiles críticas, tal como las utilizadas para la distribución de agua potable. De esta forma, la legislación y doctrina vigente para las FF.MM. proveen las condiciones necesarias para que proteger las manifestaciones que sean consideradas necesarias por diversos sectores de la sociedad.

Conclusiones

Este artículo exploró la evolución de la protesta social en Colombia, identificando algunos de los retos en la protección de este derecho por parte de las FF.MM. Aunque examinó algunos de los aspectos más significativos para la comprensión y mitigación de los actos violentos que en ocasiones se desarrollan en el marco de este tipo de manifestaciones de la sociedad, debe comprenderse solamente como un primer aporte a esta importante temática, siendo necesario que otros aspectos sean analizados en futuros estudios para guiar la acción del Estado de forma asertiva y eficiente.

Las acciones colectivas, entre ellas la protesta social, buscan la reivindicación de diferentes grupos, cuyas demandas pueden variar radicalmente; por ello, la protesta puede ser considerada como uno de los derechos más importantes, siendo el medio que permite el reclamo directo al Estado del cumplimiento de otros derechos. Así las cosas, en Colombia, la Constitución, la legislación vigente y la doctrina de las FF.MM., reconocen la protesta como digna de ser protegida, no solamente de la represión sino también de las acciones que pueden afectar el sentir de la población que la ejerce, alterándola y convirtiéndola en un escenario para la violencia.

Durante el siglo XX en Colombia las protestas tomaron fuerza en 1903 con la separación de Panamá y posteriormente ante las intervenciones norteamericanas. Los movimientos sociales han estado marcados por la influencia de movimientos obreros y estudiantiles, siendo la violencia en ocasiones empleada para presionar la obtención de requerimientos grupales no solventados. Esto ha generado que organizaciones al margen de la ley que percibían la lucha armada como única forma de lograr un cambio real y sustancial del sistema político colombiano.

Actualmente, el desempleo, la corrupción y la inseguridad producida por la delincuencia son los factores que más incitan a los fenómenos colectivos según los datos analizados del Latinobarómetro; esto demuestra la necesidad de fortalecer las entidades estatales y de trabajar en la legitimidad con la que estas actúan. De la misma forma, es un reclamo de la sociedad en cuanto al derecho a la vida y a la propiedad privada se trata.

Así las cosas, y frente al deber de garantizar los derechos de los ciudadanos, es necesario que las



instituciones castrenses avancen en tres aspectos principales: 1) facilitar la comprensión sobre su rol en la sociedad para visibilizar sus esfuerzos respecto al aporte en el desarrollo del país, y la forma en la que trabajan por la seguridad de la nación; 2) el contrarrestar la infiltración de grupos al margen de la ley en las protestas para evitar la deslegitimación de este mecanismo de participación popular y proteger la vida de los manifestantes; y 3) mitigar la inseguridad jurídica generada por la ausencia de una ley en seguridad y defensa nacionales.

De igual forma, se establece que los estudios realizados por las FF.MM. reflejan un entendimiento sobre las necesidades no militares de la población, creándose protocolos internos que delimitan el uso de la fuerza y la forma como se debe prestar la asistencia militar respecto a las manifestaciones cuando estas desbordan las capacidades de la policía, sea por eventos violentos, bloqueos o por destrucción de infraestructura crítica (Ejército Nacional de Colombia, 2021).

Finalmente, se hace necesario profundizar sobre el conocimiento de la protesta social, así como sobre la regulación que permite su uso legítimo, el empleo de la asistencia militar por parte de las autoridades civiles, el fortalecimiento de la policía nacional para evitar duplicidad de roles con las FF.MM. y otorgar herramientas al decisor político frente al uso de la fuerza militar en escenarios que pongan en peligro la vida, honra y bienes de los ciudadanos, así como la estabilidad de la democracia.

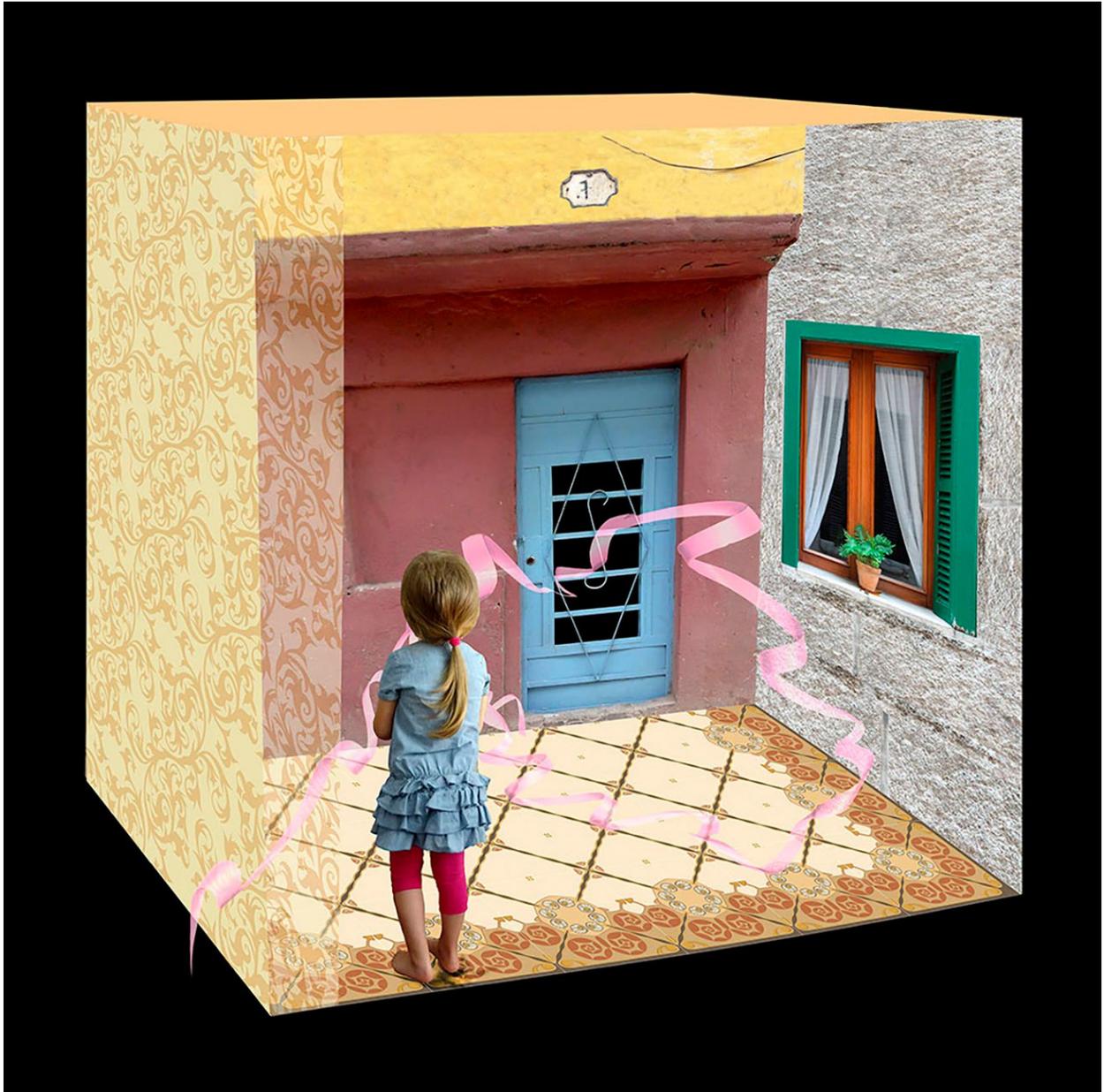
Referencias

- Acevedo Tarazona, A., & González Rey, D. (2011). Movilización y protesta estudiantil en Colombia (1971). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 16, 221-242.
- Álvarez Calderón, C. E. (2017). Ocupación de los Espacios Vacíos: Una Condición sine qua non para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez Calderón (Ed.), *Escenarios y Desafíos para la Seguridad Multidimensional en Colombia* (pp. 307-385). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652835>
- Álvarez Calderón, C. E., & Fernández-Osorio, A. E. (Eds.). (2018). *Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa (Volumen II)*. Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692879>
- Álvarez Calderón, C. E., & Jiménez, H. (2021). Guerra de información y ética militar: entre la tradición de guerra justa y la teoría de guerra irrestricta. En J. Jiménez Reina, E. C. Figueroa Pedreros, & M. Bricknell (Eds.), *Ética militar y nuevas formas de guerra. Retos para las Fuerzas Armadas colombianas* (pp. 81-121). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585377134.04>
- Archila Neira, M. (1989). La clase obrera colombiana (1886-1930). En *Nueva historia de Colombia* (pp. 219-244). Planeta.
- Archila Neira, M. (1995). Protestas sociales en Colombia 1946-1958. *Historia Crítica*, 11, 63-78. <https://doi.org/10.7440/histcrit11.1995.03>
- Archila Neira, M. (2002). Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política. *Nueva Sociedad*, 182, 76-89.
- Archila Neira, M. (2004). *Idas y Venidas, Vueltas y Revueltas: Protestas Sociales en Colombia 1958-1990*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH – Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP.
- Archila Neira, M. (2006). Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia. *Revista Controversia*, 186, 10-32.
- Ardila Castro, C. A., Acosta Guzmán, H. M., Jiménez Reina, R., & Giraldo Ramírez, J. (2021). Ética militar en la contrainsurgencia: las operaciones militares en el marco de un conflicto armado interno. En J. Jiménez Reina, E. C. Figueroa Pedreros, & M. Bricknell (Eds.), *Ética militar y nuevas formas de guerra. Retos para las Fuerzas Armadas colombianas* (pp. 39-59). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585377134.02>
- Armed Conflict Location & Event Data Project. (2020). Data Export Tool. ACLED.
- Barrera, V., & Hoyos, C. (2020). ¿Violenta y desordenada? Análisis de los repertorios de la protesta social en Colombia. *Análisis Político*, 33(98), 167-190. <https://doi.org/10.15446/ANPOL.V33N98.89416>
- Barrero-Barrero, D., & Baquero-Valdés, F. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible: un contrato social posmoderno para la justicia, el desarrollo y la seguridad. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 113-137. <https://doi.org/10.21830/19006586.562>
- Becerra, D. (2011). Historia de la Policía en Colombia: Actor Social, Político Partidista. *Diálogo de Saberes*, 34, 253-270.
- Berrio Puerta, A. (2006). La perspectiva de los nuevos movimientos sociales en las obras de Sydney Tarrow, Alain Touraine y Alberto Melucci. *Estudios Políticos*, 29, 218-236.
- Betancur Betancur, M. S. (2006). Del Estatuto de Seguridad al estado comunitario: veinticinco años de criminalización de la protesta social

- en Colombia. *OSAL, Observatorio Social de America Latina*, VI(19), 179–224.
- Burbano, C. (2008). ¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? *Fundación Ideas Para La Paz*, 25.
- Bushnell, D. (1994). Colombia, una Nación a pesar de sí misma. Planeta.
- Cabrera-Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5–28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- Cabrera Cabrera, L. J., Corcione Nieto, M. A., Figueroa Pedreros, E. C., & Rodríguez Macea, C. D. (2018). Sobre relatos y memoria: una reflexión sobre el conflicto armado colombiano desde la historia militar. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 177–201. <https://doi.org/10.21830/19006586.363>
- CICR. (2017). *Colombia: el uso adecuado de la fuerza en protestas sociales*. <https://www.icrc.org/es/document/colombia-uso-de-la-fuerza-en-protestas-sociales>
- Ciro Gómez, A. R., & Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 19–88. <https://doi.org/10.21830/19006586.155>
- Cruz Rodríguez, E. (2015a). El derecho a la protesta social en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 42, 47–69.
- Cruz Rodríguez, E. (2015b). El posconflicto y los desafíos de la protesta social en Colombia. *Ciudad Paz-Ando*, 8(1), 84–103. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2015.1.a05>
- Cubides-Cárdenas, J., González-Agudelo, J. D., & Navas-Camargo, F. (2022). Principios clave para el uso de la fuerza en escenarios urbanos en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 89–107. <https://doi.org/10.21830/19006586.808>
- Daza López, G. A. (2019). El derecho a la protesta social en Colombia: análisis conceptual y jurisprudencial. *Revista Jurídica Piélagus*, 18(1), 168–192. <https://doi.org/10.25054/16576799.2652>
- DelaGarza-Talavera, R. (2011). Lasteoríasdelosmovimientos sociales y el enfoque multidimensional. *Estudios Políticos*, 9(22), 107–138. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2011.22.24207>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Acción integral en el territorio*. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/accion-integral>
- Echeverry-López, M. E., & Borrero-Ramírez, Y. E. (2015). Protestas sociales por la salud en Colombia: La lucha por el derecho fundamental a la salud, 1994–2010. *Cadernos de Saude Publica*, 31(2), 354–364. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00030714>
- Ejército Nacional de Colombia. (2017a). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército MFRE 3-28: Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil*. Centro de Doctrina del Ejército
- Ejército Nacional de Colombia. (2017b). *Manuales Fundamentales del Ejército 1.0 y 3.0*. Centro de Doctrina del Ejército.
- Ejército Nacional de Colombia (2021). *Cartilla instrucciones frente a la protesta pacífica ciudadana*. Jefatura de Estado Mayor de Planeación y Políticas
- El Tiempo. (2018). *Se conmemoran 90 años de la Masacre de las Bananeras*. El Tiempo.
- Fals Borda, O. (2001). Comentarios sobre la diversidad de los movimientos sociales. In M. Archila Neira & M. Pardo (Eds.), *Movimientos Sociales, Estado y Democracia* (pp. 10–15). LitoCamargo Ltda.
- García Jaramillo, L. (2008). La relación entre el derecho a la protesta y las teorías deliberativas de la democracia, en la obra de R. Gargarella. *Co-Herencia*, 5(8), 227–256.
- Gobierno de Colombia, & FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- González-Cuenca, D. (2020). Contribución del Sector Defensa Nacional de Colombia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789584292919>
- González Arana, R., & Molinares Guerrero, I. (2013). Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920–1950. *Historia Caribe*, 8(22), 167–193.
- Indepaz. (2021). *Balance sobre las Dinámicas del Ejército de Liberación Nacional -ELN- en Colombia. 2018, 2019 y 2020-1*. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-ELN-2020-corregido-L-cgp.pdf>
- Latinobarómetro. (2015). Libro de Códigos - Colombia 2015. In *Latinobarómetro 2015* (pp. 1–60).
- Latinobarómetro. (2016). Estudio No. LAT-20163161. *Latinobarómetro 2016*, 1–57.
- Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. *Latinobarómetro 2017*, 1–66.
- Latinobarómetro. (2018). Estudio No. LAT-20183398. *Latinobarómetro 2018*, 1–54.
- Lissardy, G. (2019, October). *Protestas en América Latina: “Vamos a seguir con manifestaciones hasta que los pueblos crean que se gobierna para ellos y no para un puñado.”* BBC News Mundo.
- Martínez-Osorio, P. A., & Castellanos-Tuirán, A. (2021). Espacio público y protesta social en Colombia. Reflexiones durante la pandemia de la Covid-19. *Procesos Urbanos*, 8(1), 1–4. <https://doi.org/10.21892/2422085X.529>



- Melucci, A. (1986). Las Teorías De Los Movimientos Sociales. *Estudios Políticos*, 5(2), 67-77. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1986.2.60047>
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.
- Ministerio del Interior. (2018). *Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia a la oposición y a la participación*. Resolución 1190 de 2018.
- Moyano, J. (2021). La protesta social violenta como fenómeno regional. *Pensamiento Conjunto*, 9(2), 1-10.
- Observatorio de Derechos Humanos. (2005). *Movimiento Sindical en Colombia*. Observatorio de Derechos Humanos.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-742-12.
- Payá-Santos, C., & Luque Juárez, J. M. (2021). El sistema de inteligencia criminal ante las nuevas amenazas y oportunidades del ciberespacio. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 1121-1136. <https://doi.org/10.21830/19006586.855>
- Peña-Torres, P., Marlés-Betancourt, C., & Valera-Alfonso, O. (2022). La planeación por escenarios como herramienta para la construcción de paz en el Caquetá. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 45-67. <https://doi.org/10.21830/19006586.838>
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Panamericana.
- Rojas Guevara, P. J. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>
- Semana. (2019). *Grandes marchas y paros en la historia de Colombia*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/grandes-marchas-y-paros-en-la-historia-de-colombia-a-proposito-del-paro-nacional/641111/>
- Siglo XX. (2010, junio). *Masacres y Crímenes de lesa Humanidad Grupos guerrilleros*. Siglo XX.
- Tilly, C., & Wood, L. J. (2010). *Los Movimientos Sociales, 1768-2008 Desde sus orígenes a Facebook*. Crítica.
- Tobasura Acuña, I., & Rincón, L. F. (2007). La protesta social agraria en Colombia 1990-2005: génesis del movimiento agrario. *Revista Luna Azul*, 24, 42-51.
- Touraine, A. (1987). *El Regreso del Actor*. In *El regreso del actor*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Trujillo Rodríguez, M. A., & Valencia Agudelo, G. D. (2021). Cambiando de mentalidad. El proceso de transformación del Ejército Nacional de Colombia (2011-2018). *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 867-887. <https://doi.org/10.21830/19006586.804>
- Ugarriza, J. E., & Pabón Ayala, N. (2017). *Militares y Guerrillas: La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares, 1958-2016*. Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t6p6kh>
- Urrego Ardila, M. Á. (2013). Movimiento sindical, el período de La Violencia y la formación de la nueva izquierda colombiana, 1959-1971. *Diálogos de Saberes*, 38, 135-145. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.38.2013.1831>
- Velasco Jaramillo, M. (2006). Cambio institucional y protesta social en Colombia 1964-2000: análisis de series de tiempo. *Colombia Internacional*, 63, 70-87. <https://doi.org/10.7440/colombiaint63.2006.03>
- Velasco Jaramillo, M. (2007). Cambio constitucional y capacidades institucionales: Un análisis de la protesta social en Colombia. *Opiniao Publica*, 13(1), 124-147. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762007000100005>



“Pensamientos afectivos “ Serie

La geopolítica del mal: Pablo Escobar, Colombia y el discurso geopolítico popular en la IMDb

Geopolitics of Evil: Pablo Escobar, Colombia and Popular Geopolitics on IMDb

Mario Urueña-Sánchez 

Universidad del Rosario, Colombia
mario.uruena@urosario.edu.co

Miriam Dermer-Wodnicki 

Universidad La Gran Colombia, Colombia
miriam.dermer@ugc.edu.co

Resumen

El objetivo de este artículo será el de comprender la representación del discurso sobre el mal hecho por los medios masivos del entretenimiento mediante la interpretación realizada por la audiencia a la que va destinado este discurso. Para ello, se realiza un análisis comparado entre las series televisivas *El Patrón del Mal* y *Narcos*. El aporte teórico viene de la geopolítica crítica y del concepto de discurso geopolítico popular. La metodología parte del análisis de las opiniones de usuarios de la Internet Movie Database. De este ejercicio, se constata la pertinencia de los subtextos y la intertextualidad para representar fenómenos sociales.

Palabras clave: Pablo Escobar, discurso geopolítico popular, *El Patrón del Mal*, *Narcos*, representaciones.

Abstract

The objective of this article will be to understand the representation of the sober speech the evil done by the mass entertainment media through the interpretation made by the audience to whom this speech is intended. For this, a comparative analysis is carried out between the television series *El Patrón del Mal* and *Narcos*. The theoretical contribution comes from Critical Geopolitics and the concept of popular geopolitical discourse. The methodology is based on the analysis of the opinions of Internet Movie Database users. From this exercise, the relevance of subtexts and intertextuality to represent social phenomena was verified.

Keywords: Pablo Escobar, popular geopolitics, *El Patrón del Mal*, *Narcos*, representations.

Artículo: Recibido el 28 de febrero de 2022 y aprobado el 28 de junio de 2022

Cómo citar este artículo:

Urueña-Sánchez, M. & Dermer-Wodnicki, M. (2022). La geopolítica del mal: Pablo Escobar, Colombia y el discurso geopolítico popular en la IMDb. *Reflexión política* 24(50), pp. 101-114. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4399>

Introducción

Hannah Arendt, en su libro *Eichmann en Jerusalén* (1999 [1963]), contempló el accionar humano como una moción que está condicionada a fuerzas superiores a su propia voluntad. Al realizar un perfil sobre el criminal de guerra nazi Adolf Eichmann, la filósofa alemana, lejos de retratar a un “monstruo” o a un ser “intrínsecamente malvado”, se concentró en exponer a Eichmann en su papel de ciudadano obediente de sus deberes cívicos y de hombre de familia amoroso. La tensión puesta en escena de un ser humano

que por un lado era capaz de ser facilitador de los peores crímenes en contra de la humanidad y por el otro no exhibía ningún comportamiento fuera de los estándares fijados por la sociedad, ameritaba para Arendt indagar sobre la maldad a partir de los paradigmas que nos hemos fijado socialmente. Para ella:

Sus actos únicamente podían considerarse delictivos retroactivamente. Eichmann siempre había sido un ciudadano fiel cumplidor de las leyes, y las órdenes de Hitler, que él cumplió con todo celo, tenían fuerza de ley en el Tercer Reich [...] Seis psiquiatras habían certificado que Eichmann era un hombre «normal». «Más normal que yo, tras pasar por el trance de examinarle», se dijo que había exclamado uno de ellos. Y otro consideró que los rasgos psicológicos de Eichmann, su actitud hacia su esposa, hijos, padre y madre, hermanos, hermanas y amigos, era «no solo normal, sino ejemplar» (Arendt, 1999, p. 20).

Esta reflexión de Arendt hace preguntarse sobre nuestra predisposición para construir una imagen sobre el mal y los hombres que lo encarnan. Este artículo no desea hacer una reflexión del mal a partir de su ontología o sobre las discusiones filosóficas o teológicas al respecto, sino desde las representaciones que social y mediáticamente hemos hecho sobre los hombres a los cuales la historia les ha puesto dicha etiqueta sin ambages. Etiquetas que se han afianzado en la cultura popular a través de los discursos de nuestros dirigentes y de las notas de la gran prensa, pero también mediante la televisión, el cine y otros medios del entretenimiento. No obstante, a diferencia del discurso “de élite” que posiciona lo que es bueno y malo, el discurso popular, al ser más abierto, es mucho más plural y termina ofreciendo interpretaciones ambiguas y contrastadas sobre lo que debemos entender por el mal. Es por ello que nos planteamos las siguientes preguntas: ¿cómo las representaciones sobre el mal pueden diferir dependiendo de quién las hace?, y ¿de qué modo la gran audiencia puede interpretar estas representaciones?

A fin de abarcar estas preguntas, el objetivo principal de este artículo será el de comprender la representación del discurso sobre el mal hecho por los medios masivos del entretenimiento mediante la interpretación realizada por la audiencia a la que va destinado este discurso. Como objeto de estudio, se tomará la figura del narcotraficante Pablo Escobar. Uno de los iconos de la cultura latinoamericana en general y colombiana en particular, cuyo legado está asociado a la violencia y la criminalidad de los grupos mafiosos. Una suerte de Al Capone tropical, aún más sanguinario y poderoso que el criminal estadounidense. Un hombre asociado plenamente a la maldad.

Para dar alcance a este objetivo, se hará un análisis comparado entre dos series audiovisuales las cuales, a pesar de introducir elementos de dramatización con fines de entretenimiento, buscaron ser fieles a los eventos de la vida de Escobar. Dichas series son la colombiana *El Patrón del Mal* (2012) y la estadounidense *Narcos*, temporadas 1 y 2 (2015-2016). El hecho de tomar estas dos series permite hacer un contraste interesante al oponer el discurso sobre Escobar (y consecuentemente sobre Colombia) desde la visión del país que padeció los hechos a la de otro país involucrado (de modo indirecto). Una oposición entre el “yo” y el “otro” que contribuye a dejar de lado una narrativa única al respecto de este fenómeno.

El soporte teórico de este artículo lo brindará un enfoque de la geografía política denominado geopolítica crítica. La pertinencia de este enfoque radica en que su mayor apuesta teórica consta de analizar los discursos emitidos por las élites políticas, pero también por las producciones culturales, para entender las prácticas de poder creadas por los actos de lenguaje. En el caso puntual, el concepto central que se utilizará será el del discurso geopolítico popular, ya que es un concepto destinado a observar el modo en el que se representan las prácticas discursivas de poder por intermedio de la cultura popular y cómo estas prácticas son leídas por el auditorio al que se destinan.

La propuesta metodológica de este artículo parte de un método cualitativo-interpretativo debido al interés en entender con profundidad la manera en la cual el discurso geopolítico popular de *El Patrón del Mal* y *de Narcos* es representado por los espectadores de las series. Representaciones extraídas de las opiniones de usuarios del foco de estudio, la base de datos Internet Movie Database (IMDb), un foro semi-interactivo multitudinario en el que usuarios expertos y no expertos en cultura popular se dan cita para expresar sus impresiones o críticas a películas de cine o series televisivas.



Para abordar estos lineamientos, este artículo se dividirá en tres partes. En la primera parte, se hará un estado del arte sobre la producción académica y cultural de la violencia en Colombia ligada al fenómeno de Pablo Escobar. En la segunda parte, se desglosarán los contenidos teóricos, conceptuales y metodológicos del estudio realizado. Por último, en la tercera parte se procederá a realizar las representaciones de los discursos de los usuarios de IMDb de cada una de las series, y para cada uno de los tres aspectos, para luego hacer un análisis comparado de estas representaciones.

1. Estado del arte: de la violencia en Colombia a la representación de Pablo Escobar

La atracción por el tema del narcotráfico entre diferentes sectores sociales ha conducido a la producción de una vasta cantidad de obras de todo tipo y para todas las audiencias. Mientras el grueso de la academia se ha preocupado por los efectos económicos, sociales y políticos de la manufactura y tráfico de estupefacientes y de la forma en que se le ha hecho frente, la cultura popular lo ha hecho más por la biografía de sus iconos. De estos, uno de los más importantes mundialmente en este tema ha sido el narcotraficante colombiano Pablo Escobar. La alegoría a su maldad ha sido plasmada en libros, series de televisión y películas, y se ha mantenido constante casi treinta años luego de su muerte.

Entre los libros destacados sobre esta figura pueden ser citados *Noticia de un secuestro* (García Márquez, 1996), *La parábola de Pablo* (Salazar, 2001), *Matar a Pablo Escobar* (Bowden, 2001), *Amando a Pablo, odiando a Escobar* (Vallejo, 2007), *Pablo Escobar, mi padre* (Escobar, 2014). En producciones audiovisuales, la vida y hazañas de Escobar han dado para producir varias series de televisión y largometrajes internacionales tanto de ficción como documentales (Alzate Giraldo, Cardona Cano y Díaz Arenas, 2021).¹

Sin embargo, la intersección entre producción académica y la biografía de Escobar (o las obras documentales o de ficción que han intentado recrearla) es menos prolífica que en los casos anteriores. Entre ellas, las ciencias políticas y de la

comunicación se han destacado por dedicar algunos de sus productos de investigación a esta figura de la historia colombiana. Respecto del aporte de las primeras, se puede destacar el trabajo de Adolfo Atehortúa y Diana Rojas titulado *El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos* (2008), cuya referencia a Escobar se centra más en verlo como uno de los grandes emprendedores del tráfico ilícito de drogas. De igual manera, textos que remarcan su guerra contra el Estado como *Historia de las Guerras* de Rafael Pardo Rueda (2004), *Una lectura política de Pablo Escobar* de Gustavo Duncan (2013) y *Historia de la violencia en Colombia (1946-2020). Una mirada territorial* de Jerónimo Ríos (2021). También cabe citar la monografía de Daniela Torres Uribe y Juan Felipe Restrepo titulada *Narco cultura, narco turismo y las acciones políticas en Medellín-Colombia, en el periodo de 2005-2019* (2020), sobre el efecto de la narcoturismo y la narcocultura en la imagen de la ciudad de Medellín y la reacción de los dirigentes de esa ciudad a esa situación.

En las ciencias de la comunicación, el interés ha ido por analizar las producciones audiovisuales sobre la vida del capo. Uno de los trabajos más comprehensivos sobre las fuentes existentes es el de Alejandro Alzate, César Cardona y Pedro Díaz, llamado *Imágenes del narcotráfico. 20 adaptaciones audiovisuales de la figura de Pablo Escobar en el siglo XXI. Usos de material de archivo en producciones de narco-ficción y documental* (2021). Una tesina con menos estudios de casos, pero con una propuesta analítica de interés, es la de Rodrigo Martínez-Moreno, titulada *Narco-celebridad y representaciones de Pablo Escobar en Narcos y Escobar, el patrón del mal* (2017). El autor propone un análisis comparado entre estas dos series televisivas mediante “la aplicación del modelo de construcción narrativa desde el protagonista como eje de construcción del relato televisivo” (p. 3).

Mención aparte ameritan dos trabajos debido a su interés metodológico por observar la recepción que esas obras audiovisuales tuvieron en audiencias específicas. La monografía de comunicación social de Karen Retavizca et al., llamada *Impacto de la serie Pablo Escobar “El patrón del mal” en la construcción de la historia colombiana de los jóvenes estudiantes de grado*

1. En la investigación de estos tres autores se hallaron 19 producciones directamente biográficas de Escobar o con una mención importante a su figura, siendo estas: *Blow* (2001), *The True Story of Killing Pablo* (2002), *Los archivos privados de Pablo Escobar* (2004), *Zero Hour: The King of Cocaine* (2004), *Pablo Escobar: ángel o demonio* (2007), *Pecados de mi padre* (2009), *30 for 30* (2009), *El Patrón del mal* (2009), *Pablo's Hippos* (2010), *Los Tiempos de Pablo Escobar* (2012), *Escobar: Paraíso perdido* (2014), *Narcos* (2015), *Facing Escobar* (2016), *Infiltrado* (2016), *Barry Seal* (2017), *Loving Pablo* (2017), *Finding Escobar's Millions* (2017), *Countdown to Death: Pablo Escobar* (2017) y *Drug Lords* (2018).

octavo de los colegios Claretiano y Agustiniانو Norte (2018), la cual indaga por el modo en que esta serie televisiva incidió en “el reconocimiento y educación de los imaginarios en la construcción de historia colombiana en los estudiantes de bachillerato de grado octavo” (p. 4) de ambos colegios. De otra parte, el artículo de Andrés Orozco Macías, *Realidad social y narconovelas. Perspectivas de la violencia en jóvenes de la Comuna 13 de Medellín* (2021), fue un esfuerzo desde la comunicación política y las representaciones sociales para hacer un contraste entre el “ámbito social en el que estos jóvenes viven y las narconovelas que visualizan en televisión” (p. 204). En ambos casos, se privilegia un foco muy reducido de representaciones sobre estas producciones audiovisuales.

Teniendo en cuenta este estado del arte, el presente artículo opta por la exploración de un icono de la cultura colombiana y de la narcocultura asociado a la exaltación del mal por el legado de violencia relacionado con su figura: (i) que se apoye en marcos analíticos académicos que contemplen la especificidad de la cultura popular en la representación de ese legado, (ii) que dé cuenta de esas representaciones al estudiar las reacciones de un auditorio a las producciones audiovisuales masivas, pero (iii) que ese auditorio logre ser lo más amplio e internacional posible.

2. Representaciones geopolíticas, discurso geopolítico popular e IMDb como foco de estudio

La geopolítica crítica nace en la década de 1980 como un proyecto para redefinir las visiones “modernas” de la geopolítica. La “vieja geopolítica” del control del territorio y el positivismo geográfico pasó al escrutinio de las teorías posmodernas y neogramscianas en esta visión (Flint, 2006, p. 13). Los geopolíticos críticos buscaron entonces conciliar al posestructuralismo de Michel Foucault y Jacques Derrida con la teoría social de Robert Cox, lo cual les permitió hacerse a una perspectiva para analizar las prácticas y discursos de los líderes de la política mundial (Dalby, 2008, pp. 43-65).

De Foucault y Derrida, los geopolíticos críticos se inspiraron para problematizar el lugar de las estructuras existentes del poder y del conocimiento en una situación dada (Ó Tuathail, 1999, pp. 107-108). El proyecto de la geopolítica crítica se desapega de las visiones tradicionales (de uso militar) y radicales (marxistas) de la

geopolítica, las cuales privilegiaban una ontología materialista. Desde este nuevo ángulo, las estructuras ideacionales y los actos de lenguaje se convirtieron en el objeto del análisis geopolítico (Uruña Sánchez, 2014).

En el caso de Cox, la distinción que él hace entre teorías para resolver problemas (*problem solving theories*) y teorías críticas (*critical theories*) demarca un camino muy importante hacia nuevos aspectos del conocimiento de la política mundial. Para él, el primer tipo de teorías tiene como propósito “ser una guía que permita ayudar a solucionar los problemas que se plantean en términos de una perspectiva particular que se toma como punto de partida”, mientras las teorías críticas “llegan a estar claramente al tanto de la perspectiva que da origen a la teorización, y su relación con otras perspectivas (para así lograr una perspectiva de perspectivas); y abrir la posibilidad de escoger una perspectiva diferente y válida desde la cual la problemática se convierte en la de crear un mundo alternativo” (Cox y Sinclair, 1996, p. 88).

La iniciativa de la geopolítica crítica constó en reevaluar el concepto de geopolítica para incluir en él tanto los aspectos discursivos de las prácticas políticas como las representaciones que han hecho los líderes políticos. Sobre este asunto, Géaroid Ó Tuathail señala:

[La geopolítica] debe ser reconceptualizada críticamente como una práctica discursiva por la cual los líderes e intelectuales de Estado ‘espacializan’ la política internacional en forma tal que la representan como un “mundo” caracterizado por tipos particulares de lugares, personas y dramas. Para nuestro entendimiento, el estudio de la geopolítica es el estudio de la espacialización de la política internacional hecha por los poderes del centro y los Estados hegemónicos (Ó Tuathail y Agnew, 2008, p. 221).

La relación entre prácticas espaciales y las representaciones geopolíticas es por lo tanto de tipo dialéctico. Ello quiere decir que las prácticas espaciales se reflejan en la imaginación geopolítica, dando lugar a representaciones geopolíticas acerca de los lugares, personas y dramas de la política internacional. Complementariamente, las representaciones geopolíticas también encuentran autonomía para preformar las prácticas espaciales por medio del condicionamiento de la imaginación geopolítica. Estas representaciones geopolíticas son plasmadas a su vez por los discursos geopolíticos, cuya definición:

Refiere aquí a cómo la economía política internacional ha sido “escrita y leída” por las prácticas de las políticas económicas y exteriores durante los diferentes periodos de un orden geopolítico. Por escrita se entiende el modo en que las representaciones geográficas fueron incorporadas en las prácticas de las elites políticas. Leída por su parte refiere al modo en que estas representaciones fueron comunicadas (Agnew y Corbridge, 1995, p. 47).

Además, los geopolíticos críticos decidieron ir más allá de las definiciones modernas de discurso, ya que para ellos este comprende un conjunto más complejo de elementos, es decir que el discurso:

[...] no es simplemente declaraciones escritas o alocuciones verbales, sino que son las reglas por las cuales esas declaraciones escritas o esas alocuciones verbales tienen sentido. El discurso lo habilita a uno para escribir, hablar, escuchar y actuar con total significado. Los discursos son un conjunto de capacidades, una combinación de reglas por las cuales los lectores oyentes y los voceros/audiencia son capaces de tomar lo que oyen y leen y construirlo como un todo organizado y comprensible (Ó Tuathail y Agnew, 2008, pp. 222-223).

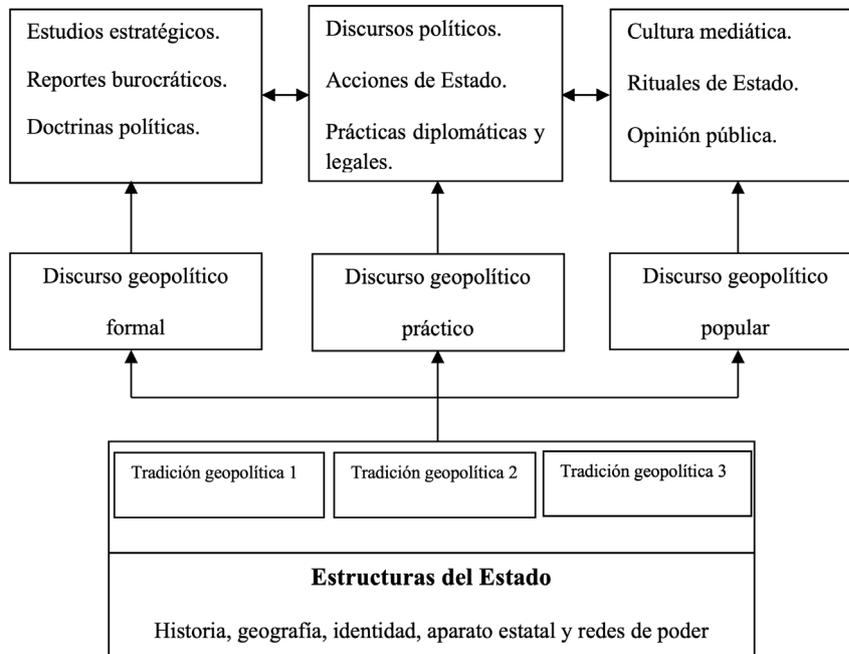
El discurso geopolítico toma en cuenta

una relación entre los emisores y los receptores, cuyo resultado es la construcción conjunta de un universo de sentido desde la puesta en práctica de las representaciones geográficas de los líderes políticos. Posteriormente, estas representaciones tendrán un significado diferente por parte de la audiencia y es en este punto en el cual el discurso es sujeto de interpretaciones por parte de sus destinatarios (Urueña Sánchez, 2015).

2.1. El discurso geopolítico popular

Los geopolíticos críticos han dividido el discurso geopolítico en tres tipos (ver figura 1): (i) la geopolítica formal, que abarca las teorías avanzadas de la geopolítica y las perspectivas creadas por los líderes e intelectuales de Estado; (ii) la geopolítica práctica, que hace mención a las narraciones utilizadas por los tomadores de decisión política y los políticos en la práctica real de la política exterior; las formas públicas de estos guiones —en los discursos y las alocuciones públicas— son la materia prima de la geopolítica práctica; y (iii) la geopolítica popular, que está interesada en las narraciones del mundo político que son expresadas en la cultura popular del Estado, sobre todo desde el sesgo del cine, las novelas y las caricaturas (Ó Tuathail, Dalby y Routledge, 2006, p. 9).

Figura 1. Los tres discursos geopolíticos



Fuente: Ó Tuathail, Dalby y Routledge (2006, p. 8).

Los tres discursos, no obstante, cuentan con una valoración diferente según los propios geopolíticos críticos. Aunque la geopolítica formal y la geopolítica popular sean importantes para “espacializar” y representar los lugares, las personas y los dramas, solamente el discurso práctico es preponderante para que los tomadores de decisión política escojan sus opciones. Dicho de otra manera:

La mayor parte del razonamiento geopolítico en la política mundial es de tipo práctico y no formal. El razonamiento geopolítico práctico está racionalizado por medio de supuestos consensuados y normales acerca de los lugares y sus identidades particulares. Este es el razonamiento de los practicantes del liderazgo estatal, de los hombres de Estado, de los políticos y de los comandantes militares (Ó Tuathail y Agnew, 2008, p. 222).

Para Jason Dittmer, la relevancia del discurso geopolítico práctico es evidente, dado que

este es el discurso usado por los políticos y los tomadores de decisión política [...]. La geopolítica práctica parece ser la más importante forma del discurso geopolítico; es ciertamente la punta de lanza de la geopolítica, donde las palabras de los políticos pueden desatar muerte y destrucción hacia los objetos de su discurso (2010, p. 14).

No obstante, entre los autores que se inscriben dentro de la corriente de la geopolítica crítica existen varios que han preferido trabajar sobre asuntos concernientes a la geopolítica popular. Las razones por las cuales este discurso puede resultar de interés para los analistas internacionales giran en torno a tres aspectos: el ontológico-epistemológico, el metodológico y el concerniente a la relación sujeto-nuevas tecnologías (Urueña Sánchez, 2014).

En el primer aspecto, el ontológico-epistemológico, pueden tomarse en cuenta tres motivos para ponderar la geopolítica popular por encima de los otros dos tipos de discurso geopolítico: (i) porque es clave para tener un conocimiento de ciertos ámbitos tanto de las identidades nacionales como de los órdenes globales, ya que este representa la construcción de guiones que moldean la percepción de los eventos políticos (Dittmer, 2005, p. 626); (ii) porque contribuye a la generación y reproducción de una serie de imaginaciones y

tradiciones geográficas que ayudan a sostener visiones particulares de los Estados y territorios (Dodds, 2006, p. 127), y (iii) porque a diferencia de la geopolítica formal y práctica, ella hace referencia a las formas del discurso geopolítico que constituyen las espacializaciones producidas desde los focos de poder en la cotidianidad, en especial entre quienes no son líderes políticos (Dittmer y Dodds, 2013, p. 78).

En segundo lugar, en relación con el plano metodológico, la geopolítica popular cuenta con la ventaja de poder ser leída en una gran variedad de contextos institucionales y visuales. Entre estos vale la pena que sean destacados: el cine, la televisión, la prensa, las historietas cómicas, los dibujos animados, la radio y los juegos de video (Dittmer y Dodds, 2008, p. 443). La masificación de todas estas fuentes de información, en especial durante las últimas décadas, ha llevado en cierta forma a que los discursos de los líderes políticos se pierdan en una avalancha de otras narraciones; narraciones que terminan siendo más inteligibles para la gran audiencia por la sencillez de su lenguaje, lo que altera sustantivamente la imposición de cualquier “régimen de verdad” (Urueña Sánchez, 2014).

En tercer lugar, la relación sujeto-nuevas tecnologías es ampliamente favorable a la asimilación e introyección de un discurso geopolítico por parte de una audiencia cada vez mayor. Los ejemplos del cine, la televisión y los servicios de *streaming* son muy dicentes al respecto. En lo que compete al primero, Klaus Dodds comenta que “el poder de las películas yace no solamente en su aparente ubicuidad sino también en la manera en que ellas ayudan a crear (a veces dramáticamente) la comprensión de eventos particulares, identidades nacionales y la relación con otros” (2008, p. 231). Para Michael Shapiro, el cine cuenta con un fuerte estímulo epistémico para bosquejar la cartografía global, ya que presenta una estética ejemplar basada en el modo en el cual se producen y movilizan las imágenes, creando un régimen capaz de “arrancar los poderes psíquicos y sociales de las garras del régimen mimético del arte” y cuyo flujo narrativo está organizado para “provocar la identificación de la audiencia con los personajes” (2009, p. 11).

Más aún, la televisión y los servicios de *streaming* como Netflix pueden combinadamente incluso superar el poder de difusión y de representación del discurso geopolítico popular con el que cuenta el cine (Urueña Sánchez, 2014). Al igual que este último, las series televisivas y



de plataformas digitales están sujetas a foros de interacción desde los cuales opinadores expertos y no expertos brindan su propia interpretación del discurso geopolítico popular recibido. Un caso emblemático de un foro de amplia acogida es la Internet Movie Database (IMDb).

2.2. IMDb como universo de observación

Para poder dar alcance a una estrategia de investigación que dé cuenta de la representación de la figura de Pablo Escobar y Colombia a partir de las series *El Patrón del Mal y Narcos*, el foro online IMDb ofrece ventajas para el análisis. La mayor ventaja radica en la gran popularidad de este sitio en la red. Con 83 millones de usuarios registrados y 250 millones de usuarios mensuales, IMDb es una gran almacenadora de información concerniente al cine y a la televisión. La otra gran ventaja de esta base de datos es su condición de foro semi-interactivo dentro del cual su audiencia evalúa, juzga y critica más de 6 millones y medio de títulos pertenecientes a estos medios audiovisuales. Ambas ventajas permiten contar con la voz de una amplia audiencia acerca de la industria del entretenimiento y su articulación con la vida cotidiana al reaccionar ante una película o serie. Reacciones que expresan una opinión subjetiva de los miembros de esta audiencia, brindándoles un sentido de autoridad que hace de esta opinión un acto discursivo y convierte a su emisor en un actor político (Dittmer y Dodds, 2013, p. 81; Dodds, 2008, p. 238; Rindapaa, 2014, p. 146).

IMDb, como un recurso de la internet, sirve como un vehículo para llevar los discursos geopolíticos populares más allá de las fronteras nacionales, deslocalizando los focos del poder y difuminando el sentido del sí y de la alteridad. Trastocando los límites entre el “adentro” y el “afuera”. En palabras de Paul Adams:

La difusión de las tecnologías de comunicación electrónica que van desde la radio hasta la Internet ha complementado los lugares virtuales creados por libros y sus audiencias, ayudando [junto con capital internacional flujos, migración y comercio] a hacer a las naciones contenedores permeables. Los discursos geopolíticos ahora reverberan en una multitud de espacios de comunicación que se extienden entre las naciones a través de una variedad de medios, lo que exacerbó las tensiones entre poblaciones nacionales con diferentes

intereses y cosmovisiones, pero también formaron comunidades supranacionales efímeras que disiparon la tensión (citado en Dittmer, 2008, p. 445).

Al escoger una base de datos virtual, se da lugar a entender el complejo proceso de creación de sentido inscrito en las estructuras de las nuevas tecnologías. Al verse estimulado a adaptarse a las múltiples modalidades que le propone la red, el usuario debe seguir una serie de microlinealidades como imagen, texto, video e íconos. Tal seguimiento lo obliga a hallar conexiones en lugar de contemplar la información (como pasaría con otras fuentes tipo libros de texto). De tal forma, centrar el análisis en sitios web populares tiene el valor agregado de facilitar la observación del proceso de creación de sentido en la medida en que estos sitios que atraen numerosos participantes comprenden una gran variedad de “contextos del conocimiento con el potencial de reformular o cuestionar la interpretación dominante” de las series televisivas (Brereton y Culloy, 2012, pp. 485-486).

En suma, IMDb mezcla la ingente afluencia de opiniones de millones de usuarios expertos y no expertos con la posibilidad de analizar el proceso de creación de sentido por medio de nuevos lenguajes más interactivos. De dicho modo, se logrará contrastar una narrativa colombiana (autorrepresentación) sobre Pablo Escobar (*El Patrón del Mal*), cuya reseña en IMDb contó con los comentarios de 17 usuarios no expertos y 2 expertos sobre la serie, con una narrativa estadounidense (representación desde la alteridad) del mismo personaje (*Narcos*) que sumó 200 opiniones no expertas y 56 expertas. Una explicación plausible para este contraste en el número de opiniones tiene que ver con la dimensión internacional de la segunda producción, mientras la de la primera es local. La estructuración producida por el encuentro entre las narrativas del “yo” y el “otro” y la recepción de estas narrativas por parte de la audiencia ayudarán a entender la forma como el discurso geopolítico popular es emitido e interpretado.

3. Pablo Escobar, el mal y Colombia: autorrepresentación y representación desde la alteridad

En esta sección del artículo se pretende mostrar el significado de la representación del discurso geopolítico popular de Pablo Escobar a partir de

sus audiencias y a través de dos producciones de diferente origen. Por un lado, se analizará *El Patrón del Mal* (2012) producido en Colombia por Caracol Televisión y, por el otro lado, la serie *Narcos* temporadas 1 y 2 (2015-2016), cuya realización fue estadounidense y estuvo a cargo de la productora Gaumont International Television y la plataforma digital Netflix.

Para sistematizar el discurso de ambas series, se elaboró una matriz que cruza tres aspectos: (i) la visión que las audiencias tienen de Pablo Escobar, (ii) la percepción que tienen sobre sus enemigos y (iii) la idea que manejan de Colombia. Con esto se pretende llevar a cabo un análisis del subtexto a partir de las visiones de las audiencias. El subtexto debe entenderse como una construcción intersubjetiva de los personajes, el contexto y sus audiencias.

3.1. La interpretación de la autorrepresentación y la representación del otro

El Patrón del Mal, producida por Canakomedia para Caracol Televisión de Colombia, tiene como principal fuente de inspiración el libro *La parábola de Pablo* (2001) del periodista colombiano Alonso Salazar. Dicho libro es fruto de varias entrevistas realizadas a amigos, enemigos, víctimas y cómplices de Pablo Escobar y de documentos judiciales. Pese a contar con múltiples recursos para articular el discurso del libro, todas estas entrevistas se circunscriben al ámbito colombiano. Es por esta razón, que *La parábola de Pablo* y consecuentemente *El Patrón del Mal*, serán entendidos aquí como un discurso geopolítico popular producido desde la visión del propio país, de su relación con Escobar y de los dramas acontecidos en ese entonces. Es decir, este será el discurso desde la autorrepresentación. Autorrepresentación que estará sujeta a las reacciones de los usuarios de IMDb sobre esta narrativa.

De su parte, *Narcos* es una serie de Netflix en asocio con Gaumont International Television (filial estadounidense de la francesa Gaumont Television), y con el apoyo de la productora colombiana Dynamo. El equipo creativo de la serie estuvo a cargo del escritor y productor estadounidense Chris Brancato y narra en sus primeras dos temporadas (2015 y 2016) los eventos ligados a la actividad criminal de Pablo Escobar desde la perspectiva de los agentes de la DEA Steve Murphy y Javier Peña,

quienes colaboraron como asesores de la serie. A pesar de haber contado con la colaboración de una productora colombiana y de haber enlistado algunos actores de esta nacionalidad *Narcos* debe ser comprendido como un discurso geopolítico popular emitido desde la alteridad. La primacía de la visión de los agentes estadounidenses en la narrativa de la serie es la razón principal por la que la reacción de los usuarios de IMDb se considera como una reacción a la lectura “estadounidense” de Pablo Escobar y de Colombia.

3.1.1. La representación del discurso geopolítico popular sobre Pablo Escobar

La serie *El Patrón del Mal* desarrolla de manera elaborada la representación sobre Escobar a partir de su audiencia. Tal vez es esta representación en la que más se enfoca tanto la serie como su audiencia en términos de percepción. En esta, se concibe a Escobar como un personaje profundamente contradictorio, un fenómeno social humilde que llega al poder lleno de polémicas en la percepción de sus detractores y seguidores. Esta imagen polémica de Escobar se mueve entre la repulsión y la admiración (IMDb).

Del lado de la representación de Pablo Escobar como un ser repulsivo, la percepción mayoritaria por parte de la comunidad de IMDb lo retrata por intermedio de adjetivos como “monstruo”, “criminal”, “brutal”, “horrible”, “temible”, “narcisista”, “el criminal más letal de la historia creado en Colombia”. Estas representaciones señalan al tráfico ilícito de drogas como el menor de sus crímenes, ya que el daño que él causó por su accionar terrorista, los secuestros y las matanzas que perpetró opacaron a esta actividad. A Escobar se le describe también como un ser humilde en sus inicios que llegó a convertirse en un sicópata megalómano que terminó convirtiéndose en un loco paranoico. Los usuarios lo perciben como un ser brutal frente a los crímenes cometidos, el gran señor de las drogas que puso en peligro a todo un país (IMDb).

Una representación de Escobar que denota una repulsión matizada hacia su figura apunta a la denuncia de la audiencia a la idealización de este hecha por la producción colombiana. Denuncia compartida por usuarios expertos y no expertos. De estos últimos, un miembro del foro de origen estadounidense resaltó como un hecho excesivo el



dedicarle dos episodios de la serie a la muerte del capo. Para este usuario, una “acción en ese sentido podría estar justificada en el aprecio de la sociedad colombiana a este narcotraficante” (IMDb). Del lado de los críticos especializados, la idealización de Escobar lo acerca más a un personaje de ficción, con las ambigüedades que esto comporta. En las palabras de este crítico, Escobar era:

Generoso con los humildes e implacable con la oligarquía. Un Robin Hood paísa para unos, un terrorista y asesino para otros. Amante de su familia, preocupado por el bienestar de su esposa e hijos. Cruel, frío y despiadado con sus enemigos –o con aquellos que consideraba como tales– (IMDb).

La admiración por Escobar también cuenta con adeptos entre la comunidad de IMDb. Uno de los comentarios recurrentes para vislumbrar una representación exaltada de este personaje histórico es la disonancia entre lo que los usuarios imaginan que debe ser Escobar y la caracterización que de él hizo el actor colombiano Andrés Parra. Para los espectadores no especializados, hay una distancia entre la interpretación del actor y el “Escobar real”. Ellos perciben la interpretación de Parra como la de un ser “inseguro”, “perdedor”, “que nunca miraba a los ojos a nadie”, “mecánico en su voz”. No entienden cómo un ser con supuestamente tantas limitaciones pudo llegar a tener tanto poder y ser el mayor narcotraficante del mundo (IMDb).

En contraste con esa interpretación actoral, estos miembros del foro tienen la expectativa de un Escobar “carismático”, “gesticulador” y “con gran sentido de liderazgo”. En esa distancia entre interpretación y realidad también hay espectadores que consideran que la interpretación de Parra representa a Escobar desde “la incomodidad” y “la vergüenza”, pero consideran que es un problema de la ejecución actoral, más no del “Escobar real”, puesto que de comportarse Escobar como lo escenifica Parra jamás hubiera logrado el poder que tuvo. Para este tipo de audiencia, Escobar era “impulsivo” y “emocional”, y “la interpretación del actor carece de emoción” (IMDb).

Estos comentarios sobre la divergencia entre “el Escobar real” y la interpretación de Parra llaman poderosamente la atención cuando se indaga por el proceso de construcción del personaje del actor. Considerado uno de los mejores actores colombianos de su generación y varias

veces premiado nacional e internacionalmente, especialmente por su papel en esta producción, Parra se destaca por ser un intérprete que investiga a profundidad sus personajes. Para el caso de Escobar, confiesa que “me costaba mucho trabajo entender la personalidad tan contradictoria de Escobar. Siempre baso mis personajes en un enorme trabajo de investigación, pero en este caso tuve que solicitar ayuda profesional de psicólogos, algo a lo que nunca antes había recurrido para poder interpretar un papel” (El País, 2012). Su rigor para dar vida al capo de la manera más fiel posible fue entendido por los citados usuarios de IMDb como un desvío de la imagen preconcebida de lo que encarnaba Escobar. Una discrepancia entre el ideal del mal y su mundanidad.

En *Narcos*, la representación hecha por los usuarios de IMDb del capo colombiano también se distingue por la ambigüedad. La lectura del criminal “letal”, “asesino”, “rígido”, “rencoroso”, “despiadado”, “cínico”, “desagradable” y “malvado” se contrapone a la del “héroe fascinante”, “humano”, “hombre de familia” y “gran esposo y padre”. Algunos espectadores juzgan a la serie por centrarse demasiado en la faceta familiar del narcotraficante, opacando todos los actos monstruosos que cometió (explosión de aviones, bombas en todo el país, asesinatos, entre otros). Para ellos, sus acciones son criminales, brutales, eficientes y mortíferas en una escala que empequeñece por completo cualquier cosa que se haya visto en los Estados Unidos (IMDb).

Sin embargo, los usuarios tienen la sensación de una ausencia de contexto histórico en la manera como Escobar se convirtió en criminal. En este sentido, algunos espectadores manifiestan que disgusta que no se cuenten los inicios de Escobar, pues lo muestran como un delincuente establecido y dueño de su imperio de cocaína. Es como si para la construcción del personaje, desde el imaginario norteamericano, Escobar siempre hubiera sido el delincuente que llegó a ser sin mostrar mucho sobre su ser, sus motivaciones, y las causas que lo llevaron a ser un gran capo de la mafia. Aunque ven que la representación de Escobar fue más o menos cercana a la realidad, ya que él se convirtió en el “dueño de Colombia” por un tiempo a través de “intimidación, terrorismo y asesinatos” (IMDb).

Los espectadores lo definen también como un capo de la droga que juega con el sistema para escalar socialmente a través de la comercialización

de narcóticos. Como el gánster más famoso de todos los tiempos. Su historia refleja la codicia interminable y el narcisismo de conquistar el mundo arruinando naciones y destruyendo incontables vidas (IMDb).

En *Narcos*, la expectativa con lo que debe ser el personaje de Escobar también es defraudada de acuerdo con varios usuarios. Una causal de disgusto guarda relación con haberlo dibujado como un personaje malhumorado y hosco y algunos consideran que parte de lo que lo hizo famoso fue su personalidad encantadora. Ellos creen que sin ese elemento tampoco hubiera logrado un grupo de seguidores leales que ofrecían su vida por él. En este punto, cabe la pena observar que la representación del mal no solo debe involucrar la autoconfianza de aquel que lo incorpora (como en los comentarios hacia el papel de Parra), sino también el carisma para hacerse a un séquito de militantes fieles.

Volviendo con las críticas de los usuarios, hay muchos espectadores que critican al equipo de producción por crear, de un lado, contenidos en español para los hispanoparlantes, pero del otro lado, mostrando un irrespeto por el idioma al elegir a personas que no pueden hablar el español propio de Medellín. Siendo el caso más sobresaliente el de elegir al actor brasileño Wagner Moura para encarnar el rol de Escobar (IMDb). No obstante, la imagen de Moura como Escobar ha sido una de las más emblemáticas al momento de promocionar la mercadería alusiva al criminal (después de la de él mismo), particularmente en Europa. Su foto personificando a Escobar, acompañada de las expresiones *¡Hijueputa!* *¡Malparido!* (groserías en español colombiano) han sido grabadas en camisetas, *mugs* y muñecos de amplia comercialización. El mal se manifiesta entonces mediante el insulto sentido y coloquial (Redbubble, s.f.).

3.1.2. La representación de sus enemigos

En cuanto a la imagen de la audiencia frente a los enemigos de Escobar en *El Patrón del Mal*, hay varios personajes y fenómenos que se representan como sus enemigos, algunos de estos son la política colombiana, sus víctimas, el ejército colombiano, la Agencia Antidrogas estadounidense (DEA) y la Agencia Central de Inteligencia del mismo país (CIA).

Aunque los espectadores de la plataforma –que son en su mayoría estadounidenses– son conscientes de que la serie se enfoca en los esfuerzos

de la elite política colombiana y el ejército del país, ellos tienen la percepción de que la DEA ayudó más a Colombia en la captura de Escobar de lo que ha ayudado a los Estados Unidos. Consideran que la representación hecha por la serie a las agencias estadounidenses es la de individuos torpes y no refleja con exactitud la significativa ayuda que la DEA y la CIA le dieron a las fuerzas antidrogas de Colombia. Para estos usuarios, la DEA es una agencia honesta que ayuda a los aliados de Estados Unidos y consideran que la producción de Caracol TV menosprecia lo importante que fue su colaboración en la captura de Pablo Escobar. Asimismo, la audiencia representa a la Policía Nacional como un ente corrupto con algunas excepciones de agentes individuales incorruptibles (IMDb).

El otro elemento acerca de los enemigos de Escobar es la disyuntiva entre rendir homenaje a las víctimas e idealizar a Escobar. Al parecer quedan en la memoria de estos espectadores solamente dos víctimas esenciales de Escobar (el líder político Luis Carlos Galán y el periodista Guillermo Cano), a pesar de la gran cantidad de afectados por las acciones de este líder mafioso (IMDb).

Para *Narcos*, los usuarios expertos y no expertos de IMDb coinciden en identificar a la DEA como el antagonista principal de Escobar. En muchos casos, se llega incluso a cuestionar lo que dio en llamarse “una visión apologética de la DEA”. Los espectadores hacen hincapié en el modo en el cual la producción le otorga una mirada humana a la DEA a través de los dos agentes, especialmente en Murphy. Para ello, *Narcos* ofrece la imagen de ser “un héroe que nunca tuvo el control a pesar de ser implacable”, alguien “cautivado por su trabajo y algunas veces no tan aficionado a la agenda de los derechos humanos”. Esta doble faceta de Murphy como un idealista e incorruptible compite con la de “tipo rudo” que se vale de medios cuestionables para dar con Escobar y sus cómplices. Este dilema debe ser resuelto –acorde al guion de la serie– en favor de la primera representación (IMDb).

En un segundo plano queda el papel que cumplieron el gobierno colombiano y sus fuerzas de seguridad. Este rol secundario de la institucionalidad del país sudamericano también cuenta con una doble representación. Por una parte, como los aliados de Washington en la guerra antinarcóticos y por la otra parte, como equipos humanos que logran combinar la incompetencia con una naturaleza corrupta. En muchos casos, los



usuarios critican estos imaginarios al calificarlos como una “autojustificación” de la política exterior de los Estados Unidos en la que este gobierno se resiste a mostrar la parte “fea” de sus intervenciones en otros países (IMDb).

3.1.3. La representación de Colombia

Es bien sabido que parte de muchos estereotipos de Colombia en el mundo se deben a la historia del capo colombiano. Sin embargo, para *el Patrón del Mal* la representación de los usuarios sobre el país a partir de la serie no cae en estos lugares comunes. Conciben los espectadores que la historia de Pablo Escobar es parte de la historia brutal y moderna del país. Se ve a Colombia en la época de Escobar como un contexto plagado por el terror, la inseguridad y la incapacidad institucional para encarcelar a Escobar y aislarlo de la sociedad colombiana. Para la audiencia, la soberanía del gobierno colombiano fue desafiada por el narcotraficante. Cabe decir, no obstante, que esta representación sobre Colombia es la menos desarrollada en el imaginario colectivo de la plataforma (IMDb).

Respecto a la idea con la que el discurso geopolítico popular de *Narcos* trata de retratar a Colombia, los usuarios de IMDb se cuestionan sobre el contraste entre la “Colombia que ilustra la serie” y la “Colombia real”. Causa curiosidad la elevada cantidad de espectadores indignados por la selección del actor brasileño Wagner Moura en el papel de Escobar o de varios actores mexicanos en vez de colombianos. Esta indignación, aparentemente banal, pone de relieve una disonancia respecto a la representación de Colombia hecha por esta serie. La convergencia de violencia, drogas y sexo les parece a ellos un recurso de una película hollywoodense de gánsteres más que de una serie que intenta acogerse a hechos de la vida real. Incluso, un usuario no experto trae a colación el término de “realismo mágico” (género literario latinoamericano) para explicar la ocurrencia de hechos inverosímiles en escenarios “altamente detallados y realistas” (IMDb).

La disonancia entre representaciones de Colombia y su relación con el narcotráfico lleva a los espectadores a asociar la historia del país a la historia de este flagelo. Aceptada por algunos y reprochada por otros, el hecho de reducir el imaginario de este país a la cultura narco es una

idea plasmada con claridad en la representación de *Narcos* a Colombia. Una idea carente de contexto en la voz de un usuario experto. El modo en el que la historia y la cultura colombiana se subsumen a la historia y la cultura del narcotráfico hacen del país “un Estado fallido” cuya única opción posible es ser “salvado por Estados Unidos” (IMDb).

3.2. Análisis comparado entre *El Patrón del Mal* y *Narcos*: convergencias y divergencias de las representaciones de un discurso geopolítico popular

En el proceso de legitimación de un discurso sobre Colombia a través de Escobar entre la autorrepresentación (*El Patrón del Mal*) y la representación desde la alteridad (*Narcos*), las identidades se muestran como la suma de representaciones divergentes y convergentes respecto de cada objeto de estudio. En primer lugar, la representación de Pablo Escobar en ambas series encuentra mayores coincidencias en el discurso. Los dos Escobar son vistos por la audiencia como seres ambiguos. Crueles y despiadados con sus enemigos por un lado y leales y generosos con su familia y amigos por el otro.

Al momento de preguntarse por la representación de Escobar por parte de las series y de reflejar la reacción de los usuarios de IMDb a este discurso geopolítico, es posible observar el carácter intertextual de esta figura. Partiendo de la ejecución actoral tanto de Parra como de Moura se entrevé que en ninguno de los dos casos ellos se acomodan al arquetipo del capo. Sea por dar la impresión de un personaje inseguro (Parra) o por no ser carismático ni imitar con presteza el acento colombiano (Moura), los espectadores rechazan a los Escobares ofrecidos. El hecho de que ni el Escobar de Parra ni el de Moura hayan convencido del todo a su auditorio, da a comprender que este último tenía expectativas con respecto a lo que debería ser el líder narco. Una expectativa así ha de ser producida por otras narrativas sobre Escobar que entraron en juego a la hora de entrar a apreciar las series. Narrativas preexistentes que coadyuvaron a la construcción de un mito y de las cuales hace falta un análisis intertextual.

En segundo lugar, las representaciones sobre los enemigos de Escobar es el aspecto en el cual hay mayor disonancia en la recepción del discurso. En *El Patrón del Mal*, las elites

colombianas y los líderes de sus fuerzas de seguridad son el enemigo “digno” del capo. Aquellos que logran asestarle los golpes más contundentes a su estructura criminal, incluso dejando su vida en dicha empresa. El heroísmo de los dirigentes colombianos contrasta con la torpeza y arrogancia de sus socios estadounidenses. En el sentido opuesto, en *Narcos* la lucha solitaria de la DEA y, en especial, de una agente recto y recio, contra un ambiente plagado de corrupción e ineptitud de las instituciones colombianas. La representación de sí como el bando heroico y responsable exclusivo de la caída del gánster y del otro como un obstáculo que hace más meritoria la victoria es una constante en el discurso sostenido por cada serie. Este discurso no es empero validado por la mayoría de los usuarios de IMDb, quienes rechazan estas narrativas heroicas y dejan a este discurso como una autorrepresentación autista de los eventos acontecidos.

En tercer lugar, la respuesta de los usuarios a la representación que hacen las series sobre Colombia deja un par de reflexiones. De una parte, la imagen adoptada por los espectadores es la de este país como una nación sometida al poder del narcotráfico y la violencia. En esta representación, la sumisión al poder y dinero de industrias ilegales son la única alternativa para un país pobre. De la otra parte, salta a la vista de la audiencia la inexistencia de una narrativa clara sobre Colombia más allá de los estereotipos de otros discursos. Queda entonces por hacer patente la forma en la cual la representación de un personaje histórico logró eclipsar a la de toda una nación.

Conclusión

Tomando en cuenta el objetivo principal de este artículo, el cual establecía comprender la representación del discurso del mal hecho por los medios masivos del entretenimiento mediante la interpretación realizada por la audiencia a la que va destinado este discurso, puede constatar la manera en que la construcción social de un objeto de estudio dista de seguir un camino recto. Al comparar las reacciones de la audiencia de las series *El Patrón del Mal* y *Narcos*, por medio de tres aspectos de análisis, se vislumbra la existencia de subtextos e intertextos usados por los usuarios de la base de datos IMDb para representar a Pablo Escobar, sus antagonistas y su contexto.

Las representaciones realizadas aquí del discurso geopolítico popular sobre Escobar y Colombia se derivaron de la sumatoria de divergencias y convergencias sobre el imaginario de los temas. Las convergencias sobre las ambigüedades del mal, encarnado en Escobar, contrastan con un mensaje de recepción contradictoria de quienes encarnaban el bien y un poco interés con los lugares y los dramas vividos en ellos.

La contradicción de ese mensaje encuentra en una orilla la intención de los productores y actores por hacer un relato lo más fidedigno posible a los hechos ocurridos en un momento y lugar dado (sin imprecisiones ni sobreactuaciones) con la preconcepción de lo que deberían ser esos personajes y locaciones. Un hallazgo de interés de este artículo estuvo en que la noción dominante sobre aquel que encarna al mal debe ser un personaje seguro de sí mismo, carismático y desafiante. Las dos primeras características defraudaron a algunos en las personificaciones de los actores que representaron a Escobar, mientras que la tercera se convirtió en un eslogan publicitario por acoplarse a esa noción.

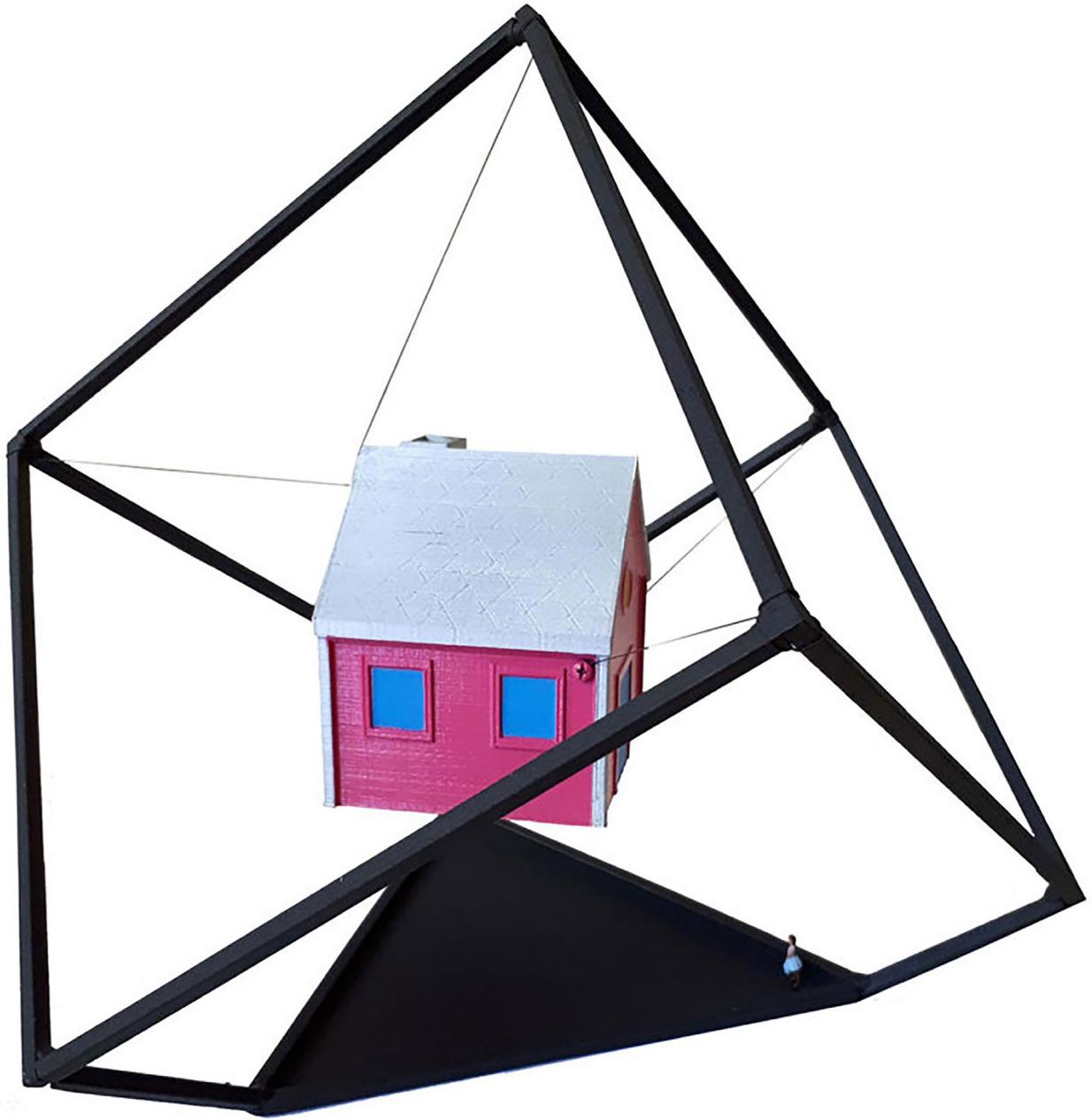
De cara a futuras investigaciones sobre el tema, este artículo vislumbra dos desafíos por afrontar. De un lado, las preconcepciones de los espectadores de las producciones culturales parten de ideas preestablecidas sobre los hombres, los lugares y los dramas. Estas ideas también deben ser comprendidas más allá de las narrativas que son objeto de estudio, sea en su texto o subtexto, y deben hacer un estudio intertextual en función de entender el modo en que estas representaciones se crean y generalizan. Del otro lado, oponer una producción televisiva local con alguna internacionalización como lo fue *el Patrón del Mal* con una superproducción en alcance y presupuesto como *Narcos*, si bien se planteó como un ejercicio de gran riqueza para contrastar la autorrepresentación y la representación desde la alteridad, puede crear un desbalance al momento de hacer una comparación. La disimilitud en el número de opiniones de usuarios expertos y no expertos pudo llevar a que en el primer caso, los escasos comentarios tuvieran un gran peso, mientras en el segundo caso hubo una mayor posibilidad de distinguir opiniones comunes de las que no lo eran tanto.



Referencias

- Agnew, J. y Corbridge, S. (1995). *Mastering Space: hegemony, territory and international political economy*. London and New York: Routledge.
- Alzate Giraldo, A.A., Cardona Cano, C.A. y Díaz Arenas, P.F. (2021). Imágenes del narcotráfico. 20 adaptaciones audiovisuales de la figura de Pablo Escobar en el siglo XXI. Usos de material de archivo en producciones de narco-ficción y documental. *Revista de comunicación*, 20(2), 11-28. <http://dx.doi.org/10.26441/RC20.2-2021-A1>
- Arendt, H. (1999) *Eichmann en Jerusalén: un estudio sobre la banalidad del mal*, Barcelona: Editorial Lumen.
- Atehortúa Cruz, A.L. y Rojas Rivera, D.M. (2008). El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos". *Historia y espacio*, 4(31), 1-27.
- Bowden, M. (2001). *Matar a Pablo Escobar*. Barcelona: RBA.
- Brancato, C. (Productor). (2015). *Narcos* (serie de televisión). S.I. Gaumont International Television/Netflix.
- Brereton, P. y Culloty, E. (2012). Post-9/11 counterterrorism in popular culture: the spectacle and reception of *The Bourne Ultimatum* and *24*. *Critical Studies on Terrorism*, 5(3), 483-497. <https://doi.org/10.1080/17539153.2012.723524>
- Cox, R.W. y Sinclair, T.J. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511607905>
- Dalby, S. (2008). Critical Geopolitics: discourse, difference and dissent. En: J. Agnew y V. Mamadouh (eds), *Politics: Critical Essays in Human Geography* (pp. 43-65). Hampshire: Ashgate. <https://doi.org/10.4324/9781315246512-4>
- Dittmer, J. (2005). Captain America's Empire: Reflections on Identity, Popular Culture, and Post-9/11 Geopolitics. *Annals of the Association of American Geographers*, 95(3), 626-643. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2005.00478.x>
- Dittmer, J. y Dodds, K. (2008). Popular Geopolitics Past and Future: Fandom, Identities and Audiences. *Geopolitics*, 13(3), 437-457. <https://doi.org/10.1080/14650040802203687>
- Dittmer, J. y Dodds, K. (2013). The Geopolitical Audience: Watching *Quantum of Solace* (2008) in London. *Popular Communication: The International Journal of Media and Culture*, 11(1), 76-91. <https://doi.org/10.1080/15405702.2013.747938>
- Dodds, K. (2006). Popular Geopolitics and Audience Dispositions: James Bond and the Internet Movie Database (IMDb). *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 31(2), 116-130. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2006.00199.x>
- Dodds, K. (2008). Screening terror: Hollywood, the United States and the construction of danger. *Critical Studies on Terrorism*, 1(2), 227-243. <https://doi.org/10.1080/17539150802184629>
- Duncan, G. (2013). Una lectura política de Pablo Escobar. *Revista Co-herencia*, 10(19), 235-262. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.10.19>
- El País. (2012, 24 de julio). *Andrés Parra necesitó ayuda psicológica para interpretar a Pablo Escobar*. <https://www.elpais.com.co/entretenimiento/andres-parra-necesito-ayuda-psicologica-para-interpretar-a-pablo-escobar.html>
- Escobar, J.P. (2014). *Pablo Escobar, mi padre*. Bogotá: Planeta.
- Flint, C. (2006). *Introduction to geopolitics*. Londres - New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203503768>
- García Márquez, G. (1996). *Noticia de un secuestro*. Bogotá: Norma.
- IMDb. *Narcos*. https://www.imdb.com/title/tt2707408/?ref=fn_al_tt_1
- IMDb. *Pablo Escobar: el patrón del Mal*. https://www.imdb.com/title/tt2187850/?ref=fn_al_tt_1
- Martínez-Moreno, R.F. (2017). *Narco-celebridad y representaciones de Pablo Escobar en Narcos y Escobar, el patrón del mal*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Orozco Macías, A.F. (2021). Realidad social y narconovelas. Perspectivas de la violencia en jóvenes de la Comuna 13 de Medellín. *Estudios políticos*, No. 60, 204-223. <https://doi.org/10.17533/udea.espo>
- Ó Tuathail, G. (1999). Understanding critical geopolitics: Geopolitics and risk society. *Journal of Strategic Studies*, 22(2-3), 107-124. <https://doi.org/10.1080/01402399908437756>
- Ó Tuathail, G; Dalby, S. y Routledge, P. (eds). (2006). *The geopolitics reader*. London: Routledge.
- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (2008). Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. En: J. Agnew y V. Mamadouh (eds.), *Politics: Critical Essays in Human Geography* (pp. 219-233). Hampshire: Ashgate. <https://doi.org/10.4324/9781315246512-12>
- Pardo Rueda, R. (2004). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B.
- Redbubble. (s.f.). *Cartel de Pablo Escobar camisetas*. <https://www.redbubble.com/es/shop/cartel+de+pablo+escobar+t-shirts>
- Retavizca Osorio, K.D. et al. (2018). *Impacto de la serie Pablo Escobar "El patrón del mal" en la construcción de la historia colombiana de los jóvenes estudiantes de grado octavo de los colegios Claretiano y Agustiniiano Norte*. Bogotá: Fundación Universitaria Panamericana.

- Ridanpää, J. (2014). 'Humour is Serious' as a Geopolitical Speech Act: IMDb Film Reviews of Sacha Baron Cohen's *The Dictator*. *Geopolitics*, 19(1), 140-160. <https://doi.org/10.1080/14650045.2013.829819>
- Ríos, J. (2021). *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex Ediciones.
- Salazar, A. (2001). *La Parábola de Pablo: Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Bogotá: Península.
- Shapiro, M.J. (2009). *Cinematic Geopolitics*. Nueva York y Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203892008>
- Torres Uribe, D. y Restrepo Martínez, J.F. (2020). *Narco cultura, narco turismo y las acciones políticas en Medellín-Colombia, en el periodo 2005-2019*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Uribe, J. (Productora). (2012). *Escobar: el patrón del mal* (serie de televisión). Bogotá. Caracol TV.
- Uruña Sánchez, M. (2014). Volver al pasado: geopolítica popular y medios masivos del entretenimiento en los Estados Unidos pos 9/11. En: Jaramillo Jassir, M. (ed.), *Poder Blando y Diplomacia Cultural: elementos clave de políticas exteriores en transformación* (pp. 87-108). Bogotá: CEPI, Editorial Universidad del Rosario.
- Uruña Sánchez, M. (2015). El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton: de la Narcodemocracia al Plan Colombia. *Estudios Políticos*, No. 47, 71-91. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a05>
- Vallejo, V. (2007). *Amando a Pablo, odiando a Escobar*. Nueva York: Penguin Random House.



"Ella" de la Serie Pensamientos afectivos

El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga

Social control as a mechanism for strengthening public corporations. The case of the citizen observatory to the Council of Bucaramanga

Yudy Adriana Gamboa Vesga 

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

Pedro Fernando Delgado Jaimes 

Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia
pdelgado2@unab.edu.co

Resumen

Este trabajo analiza el desempeño de los concejales de Bucaramanga entre los años 2017 y 2019, en este período el Concejo de la ciudad fue monitoreado por el observatorio ciudadano Bucaramanga Concejo Cómo Vamos (CCV). Iniciativa que hace seguimiento a los concejales y a la Corporación en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones legales. Con este propósito, se realiza un análisis documental y uno estadístico descriptivo de datos primarios recopilados, de la información sobre la actividad del Concejo disponible en la página web de la entidad y de los resultados de las votaciones para esta corporación en los años 2015 y 2019. Se concluye que en los años analizados hubo avances significativos en el desempeño de los concejales, de manera individual y por bancadas, aunque no en todas las dimensiones evaluadas.

Palabras claves: Observatorios ciudadanos, Concejo Municipal, Control Social, Bucaramanga.

Abstract

This paper analyzes the evolution of the performance of Bucaramanga councilors between 2017 and 2019, a period in which the City Council was monitored by the citizen observatory Bucaramanga Concejo Cómo Vamos (CCV), an initiative that tracks councilors and the Corporation as a whole, in the fulfillment of their functions and legal attributions. For this purpose, we performed a documentary analysis and a descriptive statistical analysis of primary data collected between 2017 and 2019, along with information on the Council's activity available on the entity's website and the election results of 2015 and 2019 for this corporation. It is concluded that in the years analyzed there was significant progress in the performance of councilors, individually and by party, although not in all the dimensions evaluated.

Key words: Citizen Observatories, Local Council, Social Accountability, Bucaramanga

Artículo: Recibido el 15 de agosto de 2022 y aprobado el 21 de septiembre de 2022

Cómo citar este artículo:

Gamboa Vesga, Y. & Delgado Jaimes, P. (2022) El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga. *Reflexión política* 24(50), pp. 116-126. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4530>

Introducción

La descentralización impulsada por la Constitución Política de 1991 ha significado grandes retos para los municipios del país, las entidades territoriales gozan ahora de mayor autonomía en la administración de sus recursos para que puedan garantizar el bienestar de sus habitantes. En particular, tienen a su cargo la prestación de los servicios públicos: la construcción de las obras necesarias para el progreso local, el ordenamiento del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia). Para cumplir con estas funciones, los municipios cuentan con el Concejo Municipal, una corporación administrativa de elección popular a la cual le corresponde adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social a nivel local, reglamentar la eficiente prestación de los servicios públicos y los usos del suelo y ejercer control político a la labor realizada por la administración municipal, entre otras responsabilidades.

El Concejo Municipal, por ser la instancia de representación más cercana a la ciudadanía, es fundamental para el desarrollo local y para el ejercicio de la democracia representativa. Por ello, en diversas ciudades del país, instituciones académicas, organizaciones gremiales, de la sociedad civil, entre otras, han creado iniciativas de seguimiento a los concejos municipales. Esto, con el fin de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos en estas corporaciones, estimular la rendición de cuentas y facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Una de estas iniciativas es Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, un programa asociado a Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos que hace seguimiento al desempeño de los concejales de la ciudad. Dicho seguimiento se realiza través de una medición con indicadores de tres dimensiones relacionadas con las funciones de los concejales.

El monitoreo que realizan organizaciones como Bucaramanga Concejo Cómo Vamos se enmarca en los conceptos de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social, elementos propios de las democracias participativas que les permiten consolidar la acción gubernamental y encausarla para cubrir las necesidades y demandas sociales.

La participación ciudadana puede definirse como una acción a través de la cual los ciudadanos toman parte en los asuntos públicos del Estado y que les permite expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad, por lo que se considera ineludible al referirse a la gestión del gobierno (Chaires y Maraveles, 2012).

En este contexto los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), a través de los cuales la sociedad puede exigir a sus gobernantes respuestas ante sus acciones, resultan de gran relevancia. El concepto de *accountability* está estrechamente vinculado con la democracia representativa y se refiere a los mecanismos de control que aseguran que los gobiernos cumplan con las políticas para las cuales han sido elegidos, reduciendo así la brecha entre gobernantes y gobernados que supone la delegación electoral (Jiménez, 2012).

En las elecciones los votantes otorgan autonomía y autorización del poder a sus representantes, lo que genera una brecha entre los dos. Los mecanismos de rendición de cuentas buscan que esta brecha disminuya para que las decisiones de los representantes correspondan en cierta medida a las demandas ciudadanas y se ajusten al marco regulatorio. De este modo, la rendición de cuentas juega un papel fundamental en el buen funcionamiento de la representación política (Peruzzotti, 2008).

De acuerdo con Peruzzotti (2008), el concepto de *accountability* posee dos dimensiones fundamentales, responsabilidad y cumplimiento¹. La primera dimensión hace referencia a la obligación que tienen los funcionarios públicos y representantes elegidos de informar y justificar frente a la ciudadanía las decisiones que toman. Esta exigencia se relaciona con la transparencia que debe haber en la gestión pública y el derecho que tiene la ciudadanía a la información pública. Idealmente, este proceso debe ir más allá de la sola comunicación unilateral de información por parte de los órganos del Estado e impulsar

1. Los términos originales en inglés son *answerability* y *enforcement*.

la deliberación y la toma de decisiones basada en procesos más reflexivos de aprendizaje político.

El segundo aspecto relacionado con *accountability* es responsabilidad, que hace referencia a la capacidad de castigar a aquellos gobernantes que no representen adecuadamente las demandas de la ciudadanía o incumplan sus obligaciones. Para Peruzzotti, poder aplicar sanciones es indispensable para que haya *accountability*, ésta no se limita solo a la información y la justificación. La posibilidad de castigo refleja una relación asimétrica entre el principal que delega el poder y el agente que es controlado y trae como consecuencia una mayor correspondencia entre el accionar de los gobernantes y el interés de los votantes.

Ligada a la rendición de cuentas, la noción de control social se presenta como una expresión de la participación ciudadana. El control social es concebido como un derecho y un deber que permite: vigilar y fiscalizar la gestión pública, acompañar el cumplimiento de los fines del Estado, promover y realizar los derechos ciudadanos y consolidar la democracia y la gobernabilidad (Plan Nacional de Formación, 2003).

Urrego (2016) define el control social como “control ciudadano a la gestión pública” (p.4), haciendo énfasis en el papel activo que desempeña la ciudadanía en las acciones de evaluación crítica, vigilancia, seguimiento y sanción a la función pública. Este tipo de control permite el relacionamiento entre los ciudadanos, el Estado y sus representantes, favorece la soberanía popular y profundiza la democracia participativa.

Teniendo en cuenta este marco de referencia, este trabajo tiene como objetivo principal realizar un análisis del desempeño de los concejales de Bucaramanga, entre los años 2017 y 2019, período en el cual el Concejo de la ciudad fue objeto de control social por parte del observatorio ciudadano Bucaramanga Concejo Cómo Vamos (CCV).

Inicialmente se realiza una descripción de la metodología utilizada por CCV para luego identificar si hubo cambios en los resultados de los concejales en las dimensiones evaluadas por la iniciativa durante estos años. Específicamente, se analiza el desempeño de cada concejal en cuanto a presencia, calidad del control político y de la actividad normativa. Así mismo, se evalúa

el conocimiento y aceptación del Concejo entre la ciudadanía, el desempeño individual y por partidos y los resultados del proceso electoral de 2019.

1. Metodología

CCV realiza una medición que consta de tres componentes: presencia del concejal en las sesiones, calidad del control político y calidad de la actividad normativa. A partir de estos componentes se calcula el Índice de Desempeño del Concejal, el cual arroja una visión general de la calidad del trabajo desarrollado por cada cabildante. En cada uno de los tres componentes se utilizan numerosos indicadores, cuya suma ponderada da como resultado el puntaje de cada dimensión. A su vez, la suma ponderada de las tres dimensiones analizadas constituye el puntaje total del Índice de Desempeño del Concejal (Estévez, et al., 2021).

Los componentes tienen distinta relevancia dentro del cálculo del índice final. Así, la dimensión calidad de la actividad normativa es el componente de mayor peso en el puntaje total con una relevancia del 54%; seguido por un 34% de la calidad del control político y, finalmente, un 12% para la presencia del concejal en las sesiones² (Tabla 1).

No obstante, en las mediciones realizadas entre 2017 y 2019, CCV calculó los puntajes por dimensiones de forma desagregada, por lo que el presente análisis también tiene en cuenta los resultados desagregados para cada dimensión, las cuales se describen a continuación.

1.1. Presencia del concejal en las sesiones

Esta dimensión evalúa la presencia del concejal durante los llamados a lista (el primer llamado y los llamados posteriores) y establece el porcentaje de permanencia de los cabildantes durante las sesiones. La presencia de los concejales en las sesiones plenarias del concejo es tenida en cuenta por razones de eficiencia en el gasto público, dado que los concejales son remunerados por su asistencia a cada sesión. Adicionalmente, la asistencia y permanencia son el primer requisito para que exista deliberación en el concejo y esta corporación tome las mejores decisiones colectivas (Estévez, et al., 2021).

2. Las diferentes ponderaciones surgen al calcular la importancia relativa de cada elemento en relación con los demás, utilizando el método de Proceso Analítico Jerárquico, propuesto por Saaty en 1980 (Estévez, et al., 2021).

**Tabla 1.** Componentes del Índice de Desempeño del Concejal

Dimensiones	Pond. en índice total	Indicadores	Pond. en dimensión	Pond. en índice total	Rango de puntaje
Presencia del concejal en las sesiones	12	1. Puntualidad (% presencia del concejal durante el primer llamado a lista).	22	3	0-100
		2. Mantenimiento del quórum (% presencia del concejal durante otros llamados a lista).	11	1	0-100
		3. Permanencia (% permanencia del concejal en las sesiones).	67	8	0-100
		Subtotal	100	12	0-100
Control político	34	4. Puntuación promedio según calidad del discurso de control político.	62	21	0-100
		5. Puntuación promedio según horizonte de seguimiento a la planeación de la ciudad.	29	10	0-100
		6. Porcentaje de cumplimiento del tiempo en las intervenciones de control político.	9	3	0-100
		7. Conclusiones y propuestas de los debates de control político.	Aplica solo cuando se analiza el desempeño por bancadas		
Subtotal	100	34	0-100		
Actividad normativa	54	8. Puntuación promedio según anticipación de impactos en los proyectos de acuerdo y ponencias de su autoría.	52	28	0-100
		9. Puntuación promedio según tipo de propuesta y mejora normativa.	38	21	0-100
		10. Porcentaje de cumplimiento Ley de Bancadas en las votaciones.	10	5	0-100
		Subtotal	100	54	0-100

Fuente. Estévez, et al., 2021.

1.2. Calidad del control político

Este componente valora la calidad de las intervenciones realizadas por los concejales en los debates de control político a los funcionarios de la administración municipal, los informes de gestión y los cabildos abiertos. Para ello, según Estévez et al. (2021) se tiene en cuenta si el concejal en su intervención:

1. Realiza un análisis de la situación o utiliza información de contexto sobre el tema debatido.
2. Hace referencia al marco regulatorio relacionado con la competencia del funcionario frente al tema de control político.
3. Expresa su posición sobre el cumplimiento de las responsabilidades del funcionario, referentes al tema de control político.
4. Esboza argumentos para soportar su posición frente al desempeño del funcionario.

Adicionalmente, se evalúa si el concejal realiza seguimiento al Plan de Desarrollo y al Plan de Ordenamiento Territorial u otros documentos de planeación en la ciudad o si, por el contrario, se concentra en temas coyunturales y administrativos. También se analiza el cumplimiento del tiempo durante las intervenciones de control político.

La importancia de esta dimensión radica en que el control político es una de las funciones esenciales del Concejo y una herramienta fundamental de la democracia local, ya que busca asegurar que la administración municipal cumpla con las funciones que le han sido asignadas y los planes y programas puestos a consideración de la ciudadanía durante el proceso electoral. Igualmente, se enmarca en el sistema de pesos y contrapesos y la separación de poderes que rige en el país. Así, los distintos poderes del Estado, aunque gozan de autonomía, están sometidos al control y escrutinio por parte de los demás poderes, evitando la concentración en uno solo de ellos.

1.3. Calidad de la actividad normativa

En esta dimensión se examina la calidad de las propuestas y mejoras normativas presentadas por los concejales a través de proyectos de acuerdo, así como las ponencias sobre estos mismos proyectos. Se tiene en cuenta principalmente si los proyectos de acuerdo y las ponencias incluyen la anticipación de los impactos que puede generar la nueva normativa. La anticipación de impactos garantiza que la norma tendrá un propósito definido, analiza su conveniencia jurídica y diagnóstica y evalúa las alternativas, incentivos y mecanismos de seguimiento e inclusión y participación ciudadana. Además de la anticipación de impactos, los otros dos criterios que se incluyen en la calidad normativa son el tipo de propuesta y mejora normativa y el cumplimiento de la ley de bancadas en las votaciones.

La evaluación de CCV durante 2017 y 2018 se hizo sobre una muestra de proyectos de acuerdo sometidos a segundo debate, priorizando temas relacionados con calidad de vida. Se excluyeron los temas referentes al presupuesto anual, autorizaciones para contratar, asuntos internos del Concejo, homenajes y celebraciones.

Al monitorear la calidad de los actos administrativos que emite el Concejo, CCV realiza control a una de las tareas fundamentales de esta corporación: proponer iniciativas que propendan por el desarrollo del municipio, mejoren la calidad de vida de sus habitantes y viabilicen a nivel local las políticas públicas de orden nacional. De otra parte, cuando el municipio cuenta con un marco normativo de calidad, se crean mejores condiciones para el desarrollo económico y la competitividad y se consolida la legitimidad del Estado, debido a que hay una mayor transparencia en la ejecución de las políticas públicas (Estévez, et al., 2021).

1.4. Otras actividades de control social

Además de la medición del desempeño de los concejales y la presentación pública de los resultados, Concejo Cómo Vamos llevó a cabo diversas acciones para transmitir información a la

ciudadanía y, de esta manera, facilitar el control social. Estas acciones incluyeron la vinculación de expertos a las actividades del programa, la participación en eventos de divulgación, las declaraciones en radio y televisión, las columnas de opinión, la elaboración de piezas de divulgación con información sobre el funcionamiento del Concejo Municipal y la vinculación de estudiantes como asistentes de investigación y en la realización de sus trabajos de grado.

2. Resultados

Entre 2017 y 2019, CCV realizó cuatro mediciones del desempeño de los concejales de Bucaramanga en las cuales se tuvieron en cuenta uno o dos períodos de sesiones del Concejo, como se especifica en la Tabla 2³. No obstante, vale la pena mencionar que solo en dos de las mediciones se evaluó la totalidad de las dimensiones definidas y los períodos de sesiones analizados cada año fueron diferentes, lo que hace que las puntuaciones no sean comparables de un período a otro. Así mismo, los resultados de la última valoración no fueron divulgados públicamente⁴.

2.1. Mayor presencia: punto de partida para la deliberación

A lo largo de las mediciones se evidencia una mejora significativa en la presencia de los concejales en las sesiones plenarias. En el primer ejercicio de control social esta dimensión obtuvo una calificación del 54% para la totalidad de la corporación, lo cual representa un desempeño bajo, de acuerdo con la escala utilizada por Concejo Cómo Vamos⁵. En las mediciones posteriores, este porcentaje aumentó continuamente hasta llegar a 75% en la última medición (Figura 1), considerado un nivel satisfactorio.

2.2. Hay un largo camino por recorrer en la calidad del control político

En relación con el control político se produjo una mejora significativa a lo largo de 2017 (primera y

3. El Concejo municipal tiene tres períodos de sesiones ordinarias en el año. Durante el primer período constitucional, estos períodos son: primer período: 2 de enero a último día del mes de febrero; segundo período: 1 de junio al 31 de julio; tercer período: 1 de octubre a 30 de noviembre. Durante los años siguientes, las sesiones se realizan así: primer período: 1 de marzo a 30 de abril; segundo período: 1 de junio a 31 de julio; tercer período: 1 de octubre a 30 de noviembre. Además de las sesiones ordinarias, los concejales pueden ser citados a sesiones extraordinarias por parte del alcalde municipal. En estas sesiones se discuten exclusivamente los temas señalados en la convocatoria.

4. Solo tres de las cuatro mediciones fueron presentadas al público. El cálculo de algunas de las variables incluidas en la última evaluación fue realizado por los autores con información recopilada por CCV.

5. Concejo Cómo Vamos utilizó los siguientes rangos de evaluación del desempeño de los concejales: sobresaliente 80% y más; satisfactorio entre 70% y 79,9%; aceptable entre 60% y 69,9%; bajo entre 40 y 59,9%; crítico menos de 40%.

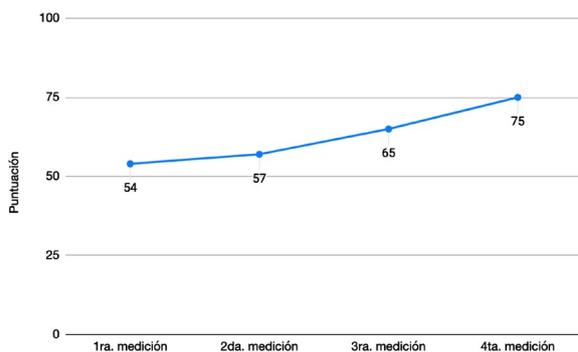
**Tabla 2.** Evaluaciones al desempeño de los concejales de Bucaramanga

Medición	Período de evaluación	Dimensiones incluidas	Divulgación pública de los resultados
1	Primer período de sesiones de 2017 (1 de marzo a 30 de abril)	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia en las sesiones. • Calidad del control político. 	Sí
2	Segundo y tercer periodo de sesiones de 2017 (1 de junio a 31 de julio y 1 de octubre a 30 de noviembre)	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia en las sesiones. • Calidad del control político. • Calidad de la actividad normativa*. 	Sí
3	Primer y segundo período de sesiones ordinarias de 2018 (1 de marzo a 30 de abril y 1 de junio a 31 de julio)	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia en las sesiones. • Calidad del control político. • Calidad de la actividad normativa. 	Sí
4	Tercer período de sesiones ordinarias de 2018 (1 de octubre a 30 de noviembre)	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia en las sesiones. • Calidad del control político. • Calidad de la actividad normativa. 	No

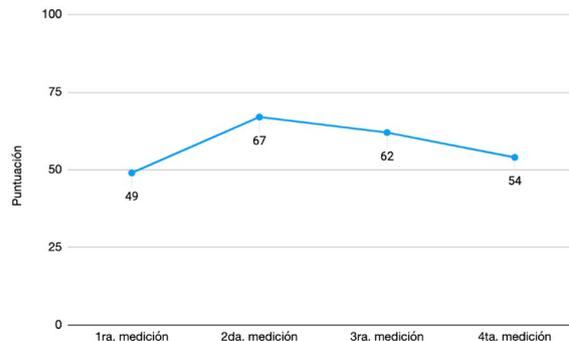
Fuente. Elaboración propia

*Se calculó de forma general para todo el Concejo, mas no de manera individual.

segunda medición), el desempeño pasó de 49% al 67%. No obstante, la puntuación disminuyó en las dos evaluaciones siguientes, hasta situarse en 54% en el último reporte de CCV (Gráfico 2), correspondiente a un nivel de desempeño bajo, aunque superior al registrado en la primera medición.

Gráfico 1. Evolución del desempeño del Concejo de Bucaramanga en la dimensión presencia en las sesiones

Fuente: Elaboración propia con datos de CCV.

Gráfico 2. Evolución del desempeño del Concejo de Bucaramanga en la dimensión control político

Fuente: Elaboración propia con datos de CCV.

Dentro de los indicadores considerados en el análisis del control político la calidad del discurso fue el que evidenció mayores avances a lo largo de las mediciones. Es decir, en sus intervenciones, los concejales incluyeron cada vez más estos aspectos: análisis del contexto del tema, normatividad relacionada con las funciones de los miembros de la administración municipal sujetos a control político, posición frente a la labor del funcionario citado y argumentos para sustentar su punto de vista. En contraste, el análisis contextual fue, en todas las mediciones, el aspecto más débil del discurso de los concejales, los argumentos utilizados por éstos para respaldar sus ideas fueron muchas veces vivenciales, versiones de terceros o no hubo argumentos que sustentaran su posición (BMCV, 2018).

Un aspecto adicional relacionado con la calidad del control político, son los temas discutidos en el Concejo Municipal. Aunque, en sentido estricto, este elemento no forma parte de la medición del desempeño de los concejales, los informes presentados al público por CCV incluyen un análisis de las temáticas discutidas en la corporación y el tipo de sesiones realizadas, lo que aporta elementos adicionales para analizar la calidad del trabajo realizado por los miembros del concejo.

En este sentido, los informes de Bucaramanga Concejo Como Vamos llaman la atención sobre la necesidad de equilibrar el desarrollo de las sesiones en el Concejo de Bucaramanga, las cuales pueden estar dedicadas a informes de gestión, debates de control político,

cabildos abiertos o discusiones de proyectos de acuerdo. Los informes de gestión prevalecen en la actividad del Concejo, lo que opaca el carácter deliberante de la corporación frente al seguimiento a la labor de la administración local y la planeación de la ciudad, aspecto que debería ser prioritario. Además, la proporción de debates de control político disminuyó a lo largo del período de análisis, pasando de ser el 34% en el primer período de sesiones de 2017 a ser el 20% hacia finales de 2018.

Los debates de control político son sesiones en las que se evalúa concretamente la gestión de un funcionario de la administración municipal. Para ello, el Concejo Municipal puede citar a los secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, directores de entidades descentralizadas y demás miembros de la administración local, quienes están en la obligación de asistir y responder el cuestionario enviado por el Concejo. Por consiguiente, los debates de control político tienen un mayor alcance y nivel de profundidad que los informes de gestión, en los cuales se busca tener un control sobre la labor realizada por las dependencias de la administración local y tienen un carácter más coyuntural. Los debates de control político requieren mayor preparación y conllevan una valoración sobre la capacidad de la administración municipal para proponer y resolver las problemáticas de su competencia, lo cual implica poner de manifiesto la responsabilidad política.

En cuanto a los temas discutidos en las sesiones plenarias del Concejo, llama la atención la poca cabida de los temas relacionados con calidad de vida. Durante 2017 y 2018 el grueso de las discusiones se enfocó en asuntos administrativos. Esta tendencia se mantuvo en las cuatro mediciones e incluso aumentó en las dos últimas, no obstante las recomendaciones de Concejo Cómo Vamos por tener una agenda diversa que diera mayor participación a los temas directamente relacionados con el bienestar de la ciudadanía (Concejo Cómo Vamos 2017, 2018 y 2019).

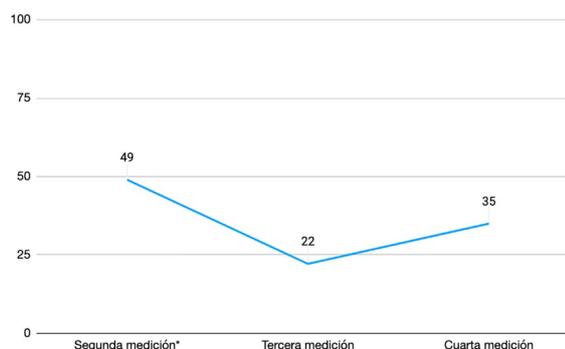
Los temas que se discuten en las sesiones plenarias del concejo son definidos por la mesa directiva, idealmente, de manera concertada con las bancadas. Se espera, por tanto, que la mesa directiva garantice el derecho de todos los partidos a participar en la definición de los temas que se discuten en el Concejo. En este sentido, CCV incluyó en sus informes el porcentaje de las proposiciones presentadas por las distintas bancadas que son

aprobadas por la mesa directiva. Los resultados dejan ver que, durante los dos años analizados, la participación de los partidos en la definición de la agenda del Concejo de Bucaramanga disminuyó, pasando de 67% en la primera medición a 26% en la última.

2.3. Mucho por mejorar en calidad de la actividad normativa

Respecto a la calidad de los actos administrativos propuestos por los concejales, la puntuación agregada de la corporación en las tres evaluaciones realizadas se mantuvo en los niveles bajo (Entre 40% y 59,9%) y crítico (menos de 40%), e incluso disminuyó en las dos últimas mediciones, pasando de 49% en 2016-2017 a 22,2% en el primer y segundo período de sesiones ordinarias de 2018, para luego aumentar a 35% en el tercer período de sesiones ordinarias de ese mismo año (Gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución del desempeño del Concejo de Bucaramanga en la dimensión calidad de la actividad normativa



Fuente: Elaboración propia con datos de CCV.

* Incluye todos los proyectos de acuerdo presentados por los concejales en 2016 y 2017

Según el análisis preliminar realizado por CCV, los proyectos de acuerdo de autoría de los concejales presentan fortalezas en el análisis de conveniencia jurídica, pues, en general, identifican las disposiciones jurídicas vigentes aplicables y justifican la necesidad jurídica de regular la problemática. Por otro lado, los criterios donde mayores debilidades se presentan son diagnóstico y análisis de alternativas e inclusión y participación ciudadana (CCV, 2017). Así, los proyectos de acuerdo y las ponencias muy pocas veces realizan una comparación de los costos y beneficios de las medidas planteadas en relación con otras alternativas, no incluyen ejemplos de experiencias



exitosas en otros territorios y escasamente prevén las externalidades positivas o negativas que el acuerdo municipal pueda generar sobre agentes o sectores económicos específicos. Así mismo, se requiere un mayor uso de mecanismos de consulta a la ciudadanía en el diseño e implementación de los acuerdos municipales.

La actividad normativa del Concejo es una manifestación de la autonomía local para gestionar su propio desarrollo. A través de ella, se adoptan los planes y programas de desarrollo económico y social para el municipio, se organiza la prestación de servicios públicos, se determina la estructura de la administración municipal y se define la construcción de las obras que requiera el progreso local, entre otras funciones esenciales para el progreso del municipio. Por lo tanto, una actividad normativa escasa y de baja calidad, puede obstaculizar un adecuado manejo económico, la adopción de políticas públicas eficientes y la provisión de bienes públicos esenciales para el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad.

2.4. Avances en el grado de conocimiento y aceptación del Concejo

El conocimiento del Concejo Municipal por parte de la ciudadanía aumentó paulatinamente entre 2016

y 2018 de acuerdo con la Encuesta de Percepción Ciudadana adelantada por el programa. Así, mientras que en 2016 el 74% de los encuestados manifestó conocer esta institución, en 2017 este porcentaje fue del 80% y del 90% en 2018. Por el contrario, en 2019 el grado de conocimiento disminuyó a 80% (BMCV, 2019). En cuanto a la imagen de la Corporación, ésta no es favorable para la mayoría de los ciudadanos, si bien aumentó durante los años considerados, oscilando entre 21% en 2016 y 28% en 2019 (BMC, 2019).

2.5. Mejoras en el desempeño por partidos

Al analizar el comportamiento del Concejo a nivel de partidos, se observa que casi la totalidad de ellos mejoraron su valoración en las tres dimensiones (Tabla 3). Entre los avances se destacan los de los partidos Cambio Radical y Partido de la U en la dimensión 1 (Presencia del concejal en las sesiones), quienes aumentaron su puntuación significativamente. En Cambio Radical ese incremento fue del 78%, pasando de nivel bajo a satisfactorio, mientras que en el Partido de la U fue de 140%, lo que le permitió superar el rango crítico de desempeño y ubicarse en satisfactorio.

Tabla 3. Desempeño de los partidos políticos

Partido	Curules	Primera medición		Segunda medición		Tercera medición			Cuarta medición		
		D 1	D 2	D 1	D 2	D 1	D 2	D 3	D 1	D 2	D 3
Alianza Social Indígena - ASI	1	76	58	77	79	84	79	44	75	63	60
Cambio Radical	2	42	50	50	63	60	65	44	75	60	60
Centro Democrático	1	47	54	76	85	85	81	44	79	56	60
Partido Liberal	10	58	41	58	60	67	61	4	75	52	19
MAIS	1	58	MD	54	MD	54	47	0	61	40	15
Opción Ciudadana	1	62	55	65	70	71	MD	MD	MD	MD	MD
Partido de la U	2	33	33	41	54	46	68	44	79*	43*	45*
Polo Democrático	1	56	54	60	71	60	71	44	80	68	60

D: Dimensión

MD: Mesa Directiva

Fuente. Elaboración propia con datos de CCV

*Solo se tiene en cuenta un concejal ya que el otro renunció en septiembre de 2018.

De acuerdo con las puntuaciones obtenidas, todos los partidos tuvieron un desempeño bastante débil en la dimensión 3, calidad de la actividad normativa, aunque mejoró entre una y otra medición. Por consiguiente, se puede afirmar que mejorar la calidad de las iniciativas normativas

constituye el principal reto del Concejo de Bucaramanga. Vale la pena recordar que esta es la dimensión con mayor peso en la evaluación de CCV, dada su relevancia para el desarrollo económico local, como se mencionó anteriormente.

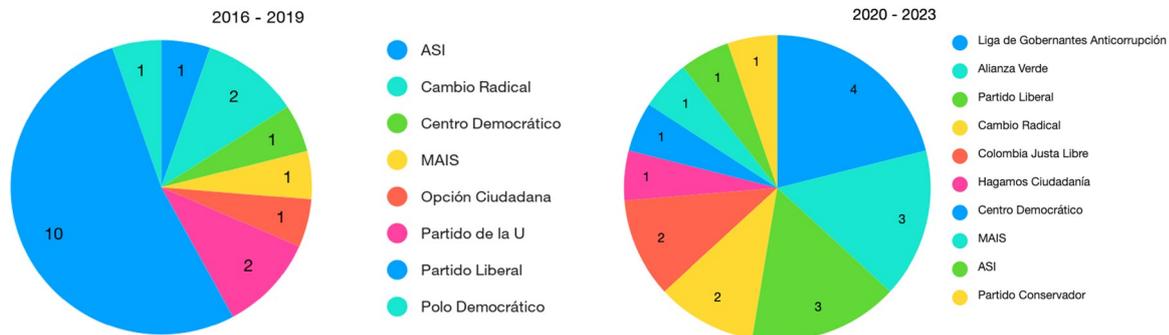
2.6. Renovación en el Concejo Municipal y cambios en el panorama político

La última elección de concejales, realizada en 2019, trajo consigo la renovación del 85% de las curules del Concejo, pues solo tres candidatos fueron reelegidos. La renovación del Concejo de Bucaramanga llama la atención, pues en el periodo 2016 - 2019, de los 19 integrantes del Concejo, 13 ya habían sido parte de esta corporación por lo menos en una ocasión. Algunos, incluso, estaban en el Concejo por cuarta vez. Por el contrario, en el actual periodo, 12 de los 19 representantes elegidos se convirtieron en concejales por primera vez y la

mayor parte de ellos no habían sido candidatos para cargos de elección popular con anterioridad, aunque algunos contaron con el respaldo de figuras políticas establecidas para llegar al Concejo de Bucaramanga.

Teniendo en cuenta la representación de los movimientos políticos, el Partido Liberal pasó de tener diez concejales (52,63 %), entre 2016 y 2019, a tres concejales (15,79%) en el actual periodo. Es decir, este movimiento político pasó de ser mayoría a ser la segunda fuerza política en esta corporación pública, junto con el partido Alianza Verde, pero con muchas menos curules de las que tenía anteriormente (Gráfico 4).

Gráfico 4. Composición del Concejo de Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, dentro de los cambios importantes en la composición por filiación política, está la aparición como mayoría en el Concejo Municipal del movimiento Liga de Gobernantes Anticorrupción (LIGA), con cuatro curules y la reaparición del partido Alianza Verde con tres curules, después de no tener representación en el periodo 2016-2019. El ascenso del movimiento LIGA puede entenderse como una sanción de la ciudadanía a los partidos políticos con presencia en el Concejo en el mandato anterior, principalmente al Partido Liberal. La LIGA promete apartarse de las maquinarias políticas tradicionales del departamento y apegarse a los principios de “No robar, no mentir y no traicionar”, como elementos fundamentales para la gestión de un buen gobierno, junto con la independencia y la probidad.

Las evaluaciones de desempeño realizadas por Concejo Cómo Vamos y la divulgación pública de los resultados, señalando los mejores y peores concejales en cada una de las dimensiones evaluadas, ha tenido un gran eco en los medios de comunicación y presumiblemente en los votantes,

quienes pueden haber optado por elegir nuevos representantes que prometían alejarse de las prácticas de corrupción, despilfarro y clientelismo, con las que muchos identifican los políticos tradicionales.

Entre los tres concejales destacados por CCV por su desempeño crítico, el Partido Liberal estuvo siempre representado, en ocasiones con dos miembros. Es posible que esto haya contribuido a que la ciudadanía castigara a este partido en las elecciones de 2019, cuando perdió siete de las diez curules que había obtenido en la jornada electoral cuatro años atrás.

No obstante, los resultados del proceso electoral de 2019 son ambiguos, puesto que otros concejales con un débil desempeño fueron reelegidos, mientras que candidatos que obtuvieron puntuaciones sobresalientes, quedaron por fuera de la corporación pública para el periodo 2020-2023.

Aunque los factores que explican estos resultados no son claros, los estudios realizados desde la ciencia política sobre el comportamiento



del elector pueden dar algunas explicaciones preliminares que deben ser analizadas a profundidad para llegar a interpretaciones concluyentes. En este sentido, Montecinos (2007), siguiendo a Goodin y Klingemann (1996), identifica tres grandes paradigmas explicativos del comportamiento electoral: el sociológico, el psicosocial y el de la elección racional, este último con fundamento en la economía política.

El primer paradigma hace referencia a las características sociales de los individuos, tales como clase social, lugar de residencia y religión, como principales determinantes de su comportamiento electoral. Por su parte, el paradigma psicosocial señala la importancia de la identificación partidaria, la posición del candidato frente a los temas del debate electoral y la simpatía hacia el político como elementos fundamentales en la decisión de votar por determinado candidato. En este enfoque las campañas electorales y la comunicación política juegan un papel muy importante. Finalmente, el paradigma de la elección racional propone que la decisión de votar por determinado candidato es el resultado de analizar los costos y beneficios de la elección, de manera que las personas elegirán a un candidato siempre y cuando los beneficios de esta decisión superen los costos.

Conclusiones

El control social que realiza Concejo Cómo Vamos al Concejo de Bucaramanga es un ejercicio de participación ciudadana que promueve la transparencia en la gestión de esta corporación y reduce la brecha entre representantes y representados, dado que obliga a los primeros a rendir cuentas sobre sus acciones, estimulando así una mejor representación de los intereses de la ciudadanía. Así mismo, tiene el potencial de fortalecer la democracia y la gobernanza, al generar información que posibilita que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos.

Durante el período de análisis se observaron importantes avances en el desempeño de los concejales, aunque de forma heterogénea en las dimensiones evaluadas. Las mejoras más significativas se dieron en la presencia de los concejales en las instalaciones del Concejo, lo cual constituye un paso importante en la deliberación y el ejercicio de control político a cargo de esta corporación. En la segunda dimensión, referente a la calidad del control político, el puntaje global

del Concejo mejoró a lo largo de las mediciones. Aunque aún queda mucho por mejorar, estos avances contribuyen a una mayor eficiencia de la administración municipal y en la ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo municipal.

En relación con el control político, los informes de gestión fueron el tipo de sesión predominante durante las cuatro mediciones analizadas, sin cambios significativos a lo largo del período, en detrimento de los debates de control político, los cuales tienen mayor profundidad y relevancia dentro de las funciones del Concejo. Tampoco hubo cambios relevantes en los temas tratados en las sesiones plenarias analizadas por CCV. Prevalcieron los temas coyunturales y administrativos, mientras que aspectos relacionados con la calidad de vida tuvieron una menor participación.

En la tercera dimensión, donde se evalúa la calidad de la actividad normativa, el comportamiento fue el menos exitoso, pues de un puntaje inicial de 49% se pasó a 35%, lo que hizo que la valoración pasara de nivel bajo a crítico. Esta situación es preocupante, debido a que la actividad normativa es el centro de la labor de los concejales, es el aspecto seminal de su responsabilidad, y dado de que de allí se derivan los proyectos de acuerdo en torno a asuntos específicos de interés público municipales, tiene importantes implicaciones para el desarrollo de la ciudad.

De otra parte, el conocimiento de la ciudadanía sobre la actividad del Concejo mejoró en los últimos años, los votantes cuentan ahora con más elementos para tomar decisiones en materia electoral. Los resultados electorales de 2019 resultan llamativos pues, aunque muy pocos concejales fueron reelegidos y aquellos que se destacaron por tener los más bajos niveles de desempeño quedaron por fuera de la Corporación, varios de los concejales que mostraron un buen desempeño también fueron castigados por los votantes.

Estos resultados parecen evidenciar, en una parte importante de la ciudadanía, un sentimiento de desconfianza en la Corporación y, por ello, el deseo de renovación que se manifestó en las elecciones. A favor de esta tesis está el hecho de que el movimiento político que logró el mayor número de curules en el período actual, sea de formación reciente y tenga como banderas la lucha contra las prácticas politiqueras tradicionales, la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos.

De acuerdo con lo anterior, es preciso un análisis más profundo de los resultados electorales y las motivaciones de los votantes, haciendo uso de las herramientas de la ciencia política, la cual ha identificado diversas explicaciones posibles para este comportamiento entre las que se encuentran las características sociales de los individuos, las actitudes de votantes y candidatos, y el análisis racional de la ciudadanía sobre los costos y beneficios de su elección.

Finalmente, es necesario mencionar que se requiere avanzar en la aplicación de la metodología de CCV y en la evaluación de su impacto. El hecho de que no todas las dimensiones fueron tenidas en cuenta en las cuatro mediciones analizadas y de que la forma de procesar la información y presentar los resultados cambiara de un período a otro, supone retos para el seguimiento y la comparabilidad de la información. Sin embargo, la existencia del observatorio en sí mismo es un gran avance y se puede esperar que, una vez se logre la estandarización de sus mediciones y su continuidad, el gran esfuerzo que requiere la evaluación tendrá los resultados previstos.

Las iniciativas ciudadanas que realizan seguimiento a los cuerpos colegiados de elección popular, como Bucaramanga Concejo Cómo Vamos, resultan fundamentales en un sistema de democracia participativa, pues contribuyen al fortalecimiento de las instituciones públicas y al afianzamiento de los procesos democráticos. Por tanto, es indispensable que la academia, la sociedad civil y el sector privado sumen esfuerzos para garantizar su funcionamiento continuo y la difusión de sus resultados, propendiendo por una sólida cultura política en la ciudad, un concejo municipal más eficiente y con un papel preponderante en el desarrollo local.

Referencias

- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2017). I Informe de Resultados del Concejo de Bucaramanga. <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>
- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2018). II Informe de Resultados del Concejo de Bucaramanga. <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>
- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2018). III Informe de Resultados del Concejo de Bucaramanga. <http://bgaconcejocomovamos.blogspot.com/p/metodologia.html>

- Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2019). Encuesta de Percepción Ciudadana 2019.
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 311.
- Chaires Zaragoza, J. y Maraveles Tovar, C. E. (2010). Mecanismos de participación ciudadana directa: un análisis sobre su eficacia. *Revista Sufragio Electoral* (9), 179-201. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/articulo/view/22261/19855>
- Estévez, J. et al. (2021). *Los concejos municipales bajo la lupa de la ciudadanía. Una propuesta metodológica para la evaluación de desempeño*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. Recuperado de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8217/Los%20concejos%20municipales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jiménez, M. C. (2012). La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 97-130. <https://doi.org/10.18359/ries.84>
- Ministerio del Interior. Control social. Democracia, participación, acción comunal. Recuperado de <https://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla.pdf>
- Montecinos, E. (2007). Análisis del comportamiento electoral: De la elección racional a la teoría de redes. *Revista de Ciencias Sociales*, 13 (1). <https://doi.org/10.31876/rcs.v13i1.25346>
- Peruzzotti, E. (2015). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación. Recuperado de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>
- Urrego Tovar, A. M. (2016). Estado del arte del control social – ciudadano a la gestión pública. Instituto Popular de Capacitación. Alcaldía de Medellín. Recuperado de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2016/06/Estado-del-Arte-control-social.pdf>



Élites, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina

Sergio García – Rendón

Sergio García – Rendón

sgarcia@cieps.org.pa

Centro de Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP – Panamá.

Libro: Bohigues, Asbel (2021). *Élites, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 296 págs. ISBN - 9788474768671

No hay un tema más importante hoy en ciencia política que el de las condiciones y determinantes para que la democracia se robustezca y evite el proceso de erosión que en varios lugares está sucediendo. Esto no solo es una preocupación de democracias jóvenes producto de la tercera ola democrática, sino que también es un dilema mundial en el que democracias mucho más antiguas como la de Estados Unidos se ven enfrentadas a procesos autoritarios y la disminución de la calidad de las dimensiones que la componen.

En América Latina en particular existe un panorama de desafección democrática preocupante. De acuerdo al Barómetro de las Américas en 2018 solo un 58% de los encuestados apoyaba la democracia y solamente un 39% de los encuestados manifestaba estar satisfecho con su funcionamiento, y es esperable que los efectos sociales y económicos de la emergencia sanitaria evolucionen como un factor más que puede influenciar la erosión de legitimidad del sistema democrático.

Es por todo ello que hoy más que nunca se hace importante el libro de Asbel Bohigues sobre el papel que pueden tener las élites políticas en la defensa o no de la democracia. En palabras del autor: “Si asumimos que las élites importan en los procesos democráticos como las rupturas, las transiciones y las consolidaciones, deberíamos concluir que también importan una vez que la democracia es el único juego en la ciudad.”

Este libro, que es producto de una tesis doctoral, aborda entonces de qué forma las características y comportamiento de las élites pueden incidir en la democracia, algo que puede llevar a cabo gracias al proyecto de estudios de las élites legislativas a cargo de la Universidad de Salamanca (PELA).

Entre los muchos aciertos del autor está que concibe la democracia, su variable dependiente, como mucho más que una cuestión de solución binaria. No se trata solo de si hay democracia o no, sino de la calidad con la que las distintas dimensiones de la democracia tienen lugar. Para esto el autor utiliza las dimensiones y la base de datos de Varieties of Democracy (electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria) y un valor consolidado de la democracia en su conjunto. En lo que respecta a sus variables independientes, el autor pone énfasis en la posición de las élites legislativas en cuanto a la democracia y en qué tan radicales son sus posturas, utilizando la base de datos del pela.

Su aproximación metodológica ostenta también una amplitud que otorga robustez al análisis. A lo largo del libro se utilizan análisis cuantitativo con HJ-Biplot, análisis comparativo cualitativo (QCA) con conjuntos difusos y process tracing comparado. Esta estrategia mixta que hace uso de técnicas cualitativas y cuantitativas constituye un soporte adecuado a las afirmaciones y conclusiones que el libro alcanza.

La aproximación del autor es refrescantemente compleja y plural. Las respuestas no son de blanco o negro, sino que presentan las diferentes trayectorias que pueden tener los países en su consolidación democrática de acuerdo al papel que las élites políticas pueden jugar. Es por todo ello que este libro será de consulta necesaria en las discusiones sobre democracia y élites en la región.

YADIRA POLO DE LOBATO

La línea intimista de Yadira Polo De Lobato

<https://yadirapolodelobato.com/>

Ingresar al mundo artístico de Yadira Polo De Lobato es vivir una experiencia que, como espectadores, trastoca sus imaginarios, pues genera la ilusión de sentirse por dentro y por fuera de su hogar, temática que es recurrente en todas sus obras.

Para esta artista plástica y visual, sus series artísticas están encaminadas a evocar el pasado, la infancia, tanto los momentos de soledad, como aquellos, en los que la compañía del ser amado surge, de forma espontánea.

Como ella misma señala: «La fotografía digital es mi herramienta de trabajo». Ese punto de partida es también el de llegada. Sus obras se conciben desde su óptica personal, intimista, femenina y feminista, en donde los imaginarios se remueven y mutan en disímiles posibilidades. Toda una experiencia visual y sensorial para los espectadores. Es ese espejo invertido en el que no solamente la artista se ve ante su obra, sino que extiende esta invitación a todo aquel que ose ingresar en su propuesta visual y artística, un viaje, un periplo hacia el pasado, la infancia y la familia.

Su entorno y su ciudad son el corazón de sus obras, sus fotografías que interviene y transforma, a partir de sus pulsiones, sus emociones y sus afectos, imbuidos de colores, de contrastes y de texturas.

Para esta gestora cultural, el arte está libre de ataduras y de etiquetas. Para lograr ese ideal, sus obras son disímiles, pero, en medio de sus fotografías sobre vinilo, sus pinturas, sus impresiones 3D y sus instalaciones hay un hilo conductor: esa evocación del pasado que hace todo migrante, todo ser que abandona un lugar y llega a otro, pero que lleva a cuevas ese espacio soñado, imaginado y habitado en diferentes épocas de la vida.

Toda su obra es un viaje a la semilla, pero desde la óptica del adulto que retoma los pasos ya dados, acompañado ahora de nuevos seres. Es ese viaje infinito que se enriquece en cada recorrido, con escenarios urbanos y rurales que no tienen asidero en el mundo real. Cada ser humano es una bóveda que, por decisión propia, termina habitando otra y otra hasta terminar en otra. Toda esta realidad es asumida por la maestra Polo De Lobato en sus obras, en sus escenarios, en esas atmósferas que crea y recrea, una y otra vez.

Jimmy Fortuna

Integrante de 2entesmagazin arte y cultura

Licenciado en Idiomas y Magíster en Semiótica de la Universidad Industrial de Santander



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

ELECCIONES EN COLOMBIA 2022

Elecciones presidenciales en Colombia 2022: de los clivajes a la consolidación democrática

Juan David Otálora Sechague

Elecciones de Congreso en Colombia en 2022. ¿Pluralismo, cambio y renovación?

Javier Duque Daza, (Colombia)

ARTÍCULOS

El cambio constitucional chileno a través de los diálogos ciudadanos: ¿la implementación de ius post bellum, paz positiva y justicia transformativa?

Aitor Díaz Anabitarte (España)

Tránsitos de la política de reintegración en Colombia: desde un enfoque minimalista de la reinserción hacia una perspectiva maximalista de la reintegración

Gloria E. Zapata Serna y Adriana María Ruiz Gutiérrez (Colombia)

La Corte Constitucional frente a la paz: Control al acuerdo de paz de Colombia y su implementación

Martha Liliana Gutiérrez Salazar (Colombia)

La evolución de la protesta social en Colombia y los retos en su protección para las Fuerzas Militares

Luisa Fernanda Villalba-García, Ana Milena Mejía-Zapata y Andrés Eduardo Fernández-Osorio (Colombia)

La geopolítica del mal: Pablo Escobar, Colombia y el discurso geopolítico popular en la IMDb

Mario Urueña-Sánchez y Miriam Dermer-Wodnicki (Colombia)

El control social como mecanismo de fortalecimiento de las corporaciones públicas. El caso del observatorio ciudadano al Concejo de Bucaramanga

Yudy Adriana Gamboa Vesga y Pedro Fernando Delgado Jaimes (Colombia)

RESEÑA

Élites, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina

Sergio García – Rendón, Centro de Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP (Panamá)

OBRA GRÁFICA

Yadira Polo De Lobato

Artista Plástico