



Diálogos

de Derecho y Política

NÚMERO 16 // AÑO 7 // ENERO - ABRIL DE 2015 // ISSN 2145-2784



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803

Revista electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia - Medellín, Colombia

Revista electrónica *Diálogos de Derecho y Política*

© Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
ISSN 2145-2784

Rector

Mauricio Alviar Ramírez

Decana

Clemencia Uribe Restrepo

Director-editor

Cristian Zapata Chavarría

Comité Científico

Juan Antonio García Amado
Roberto Gargarella
Antonio Carlos Wolkmer
Rodolfo Arango Rivadeneira
Juan Guillermo Gómez García
Francisco Cortés Rodas

Comité Editorial

Fabio Humberto Giraldo Jiménez
William Fredy Pérez Toro
Manuel Alberto Alonso Espinal
Juan Oberto Sotomayor Acosta
Gloria Patricia Lopera Mesa
Gloria María Gallego
Mario Alberto Montoya Brand
Julio González Zapata
Lina Claudia Adarve Calle
Rafael Rubiano Muñoz

Diagramación

Oficina de Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia

Contacto

dialogosudea@gmail.com
<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/>

Contenido

Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo. Olga Lucía Zapata Cortés Johan Steven Tamayo Londoño	4
La Sociología en la formación jurídica. Clemencia Uribe Restrepo Olga Lucía Lopera Quiroz.....	23
La auditoría ambiental y la industria amigable con el ambiente, meta del desarrollo sostenible en el derecho ambiental para Cuba por parte de la EFS-CGR. Alcides Francisco Antúnez Sánchez.....	32
¿Qué significa o cómo afecta la reelección presidencial en Colombia, desde la separación de poderes, en la Constitución Política de 1991? Dairo Andrés Rosero Rico.....	50
Identidad migratoria en el establecimiento de agenda. Javier Carreón Guillén Jorge Hernández Valdés Cruz García Lirios	69
Garantías para la construcción de la memoria histórica del conflicto armado interno en Concordia – Antioquia. Natalia Andrea Vergara Parra.....	88



Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo.¹

Olga Lucía Zapata Cortés^{*}
Johan Steven Tamayo Londoño^{**}

^{*} Economista, Magíster en Ciencia Política. Profesora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Grupo de Investigación Estado de Derecho y Justicias, línea Público-privado. Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co.

^{**} Politólogo, Universidad de Antioquia. Auxiliar de investigación en este proyecto. Correo electrónico: jolota15@gmail.com.

¹ Artículo resultado de la investigación *Articulación y relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia: los casos de Turbo y El Carmen de Viboral, 2012-2013*, inscrita en el Sistema Universitario de Investigación de la Universidad de Antioquia mediante Acta CODI 638 de 2012. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia.

Resumen.

En la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo sobresalen cuestiones como: la posición estratégica de estos municipios en las subregiones que los contienen, la diversidad poblacional y cultural, los antecedentes de movilización y participación ciudadana, así como los procesos de aprendizaje sociales derivados de la violencia vivida y la atención recibida por los gobiernos nacional y departamental desde políticas y programas que tienen como propósito el desarrollo de estos municipios, entre otras.

Mediante un estudio de casos, apoyado en el análisis documental y el enfoque de análisis de políticas públicas, se observa que si bien las comunidades organizadas en diversos grupos de interés, intentan participar activamente en la definición de la agenda pública de sus municipios, existen obstáculos de tipo político y social que le limita en dicha actuación. También se observa que a pesar de las capacidades fortalezas que trae consigo la presencia de la universidad pública en estos municipios, en la práctica no ha habido un acercamiento entre la academia y las comunidades en la definición de una agenda de desarrollo de estos municipios estudiados.

Palabras clave: Agenda pública, universidad, desarrollo regional, participación ciudadana, diversidad cultural.

Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo

Introducción.

En el marco de las transformaciones de las relaciones Estado-sociedad y el ascenso de nuevas formas de participación de la sociedad en la gestión pública, el contexto municipal se convierte en el espacio en el que se configuran las demandas sociales y la capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas², producto del establecimiento de la agenda pública local. Generalmente, la agenda pública se condensa en los planes de desarrollo³, convirtiéndose en una herramienta de gestión que contiene la carta de navegación para un territorio y período definidos. En el caso de los municipios antioqueños, asuntos como salud, vivienda y educación se han mantenido en la agenda ciudadana y gubernamental por décadas; temas relacionados con el sector agropecuario y la infraestructura se mantuvieron con fuerza en los últimos periodos de gobierno, al igual que los relacionados con el empleo, la pobreza, la generación y fortalecimiento de espacios de participación comunitaria, la protección del medio ambiente, la cultura, el saneamiento básico, entre otros relacionados con la confianza y credibilidad en el Estado y sus instituciones (Cf. Zapata, 2009).

A pesar de la posibilidad de renovar agendas públicas durante los cambios de períodos gubernamentales, factores asociados a su dificultad, complejidad y magnitud, limitaciones normativas y presupuestales, así como la falta de voluntad política para intervenirlos, la inercia institucional e intereses políticos hacen que estas se mantengan estáticas en cuanto a los temas que la configuran. Además, en el contexto colombiano existen variables asociadas a influencia de actores ilegales y el clientelismo político, que dificultan la participación efectiva de la sociedad civil en la elaboración de la agenda.

La investigación que genera los resultados parciales que en esta ponencia se presentan, se propuso analizar la articulación y las relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia para los casos de los municipios de Turbo y El Carmen de Viboral en el período 2012-2013, de manera que se pudieran relacionar la agenda pública departamental con las agendas de estos dos municipios objetos del estudio.

² También Müller (2006) evidenciaba la tendencia de los gobiernos locales, en cuanto a su autonomía, para definir sus políticas públicas, las cuales no se basaban tanto en las competencias que les asignaba la ley de descentralización, sino en las demandas sociales y el establecimiento de la agenda pública local. Pero, el gobierno y la sociedad se enfrentan en la actualidad a una multiplicidad de actores que tienen intereses propios y diferenciados que han aumentado su capacidad de reaccionar, participar y tomar decisiones en diferentes sectores y niveles territoriales.

³ En Colombia, la Ley 152 de 1994 reglamentó los planes de desarrollo de los entes territoriales, proponiendo una estructura que contempla i) el contenido general (objetivos, las metas, instrumentos y estrategias) y ii) el contenido del plan de inversiones (descripción de programas y proyectos, proyección de recursos y mecanismos de ejecución). Entonces, los planes de desarrollo no son más que los asuntos priorizados e incorporados en la agenda pública y gubernamental.

En el Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015, *Antioquia la más educada*⁴, se destaca la priorización de la educación pública, convirtiéndola en su pilar más importante y teniendo presente que su orientación se corresponde con las vocaciones y potencialidades propias de cada subregión. De allí que la oferta educativa superior deberá estar directamente relacionada con las vocaciones de las regiones, ser de calidad y con el personal docente permanente para acompañar los procesos educativos asociados a las fortalezas de la región.

Particularmente, la línea *Proyecto integral de Urabá* pretende enfatizar en las riquezas marítimas, portuarias, de exportación, diversidad cultural y biodiversidad de esta subregión. Lo que exige que los programas curriculares de la educación superior deban fundamentarse en las potencialidades identificadas, las cuales para el caso del municipio de Turbo se traducen en las de tipo turísticas, portuarias y marítimas. Ahora bien, para el caso de la subregión de Oriente, la priorización de la temáticas se enfoca hacia la protección de áreas estratégicas en fuentes hídricas de Antioquia.

Todo ello hace que sea necesario analizar el papel de la Universidad de Antioquia en la conformación de la agenda pública para el período de gobierno 2012-2015, específicamente para los municipios de Turbo y El Carmen de Viboral, ya que desde su Misión, la Universidad de Antioquia se propone aportar al desarrollo regional desde las capacidades y fortalezas identificadas desde los territorios.

Este artículo presenta algunos de los resultados parciales de la investigación enfocados a evidenciar los mecanismos y formas de participación comunitaria en la configuración de la agenda pública de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo en Antioquia, en el marco de la articulación entre la universidad pública y los gobiernos locales. Para ello, el texto se divide en cuatro apartados: en un primer apartado se presentan los elementos teóricos y contextuales que inciden en la configuración de la agenda pública. En el segundo, se presenta la memoria metodológica de la investigación y los alcances de los resultados parciales que aquí se presentan. En un tercer acápite, se presentan los resultados y, finalmente, las conclusiones.

1. La configuración de la agenda pública en el departamento de Antioquia: elementos teóricos y contextuales.

La formación de la agenda pública, dentro del ciclo de políticas públicas, “se entiende [como] el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Cobb y Elder, 1984, p. 67). Más adelante estos autores, argumentan la importancia de este proceso a través de dos consideraciones básicas: i) todo gobierno tiene limitaciones en cuanto a la capacidad de atender todos los asuntos en un período de tiempo dado; ii) los problemas identificados son siempre resultado de definiciones según la lectura de los actores involucrados.

⁴ Las líneas temáticas y programáticas de este Plan son: Antioquia legal; la educación como motor de transformación de Antioquia; Antioquia es segura y previene la violencia; Inclusión social; Antioquia es verde y sostenible; Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá, *Urabá: un mar de oportunidades*; y Antioquia sin fronteras.

La agenda pública se compone de dos actividades que en la práctica no suelen diferenciarse: a) la identificación y definición del problema a intervenir públicamente y b) la inscripción de éste en tal agenda. En la primera actividad, los sectores y grupos sociales seleccionan y priorizan aquellos problemas que necesitan ser conocidos e intervenidos⁵ por autoridades públicas. En la segunda actividad, el esfuerzo radica en lograr una comprensión y aceptación de la existencia del problema por parte de las agencias gubernamentales. Estas dos actividades suponen restricciones para ambos actores, Para los grupos sociales que intentan incidir con sus problemas en la agenda pública, las restricciones radican en priorizar y consensuar entre ellos cuáles serán los problemas más relevantes o que les causa mayores perjuicios, lo cual los obliga a elegir. De igual manera, las autoridades públicas deberán priorizar los problemas presentados por la sociedad según su disponibilidad de recursos, limitaciones normativas, así como consensuar con los intereses de los partidos y los grupos de interés que los respaldan. En palabras de Roth, la formación de la agenda es “una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses” (Roth, 2006, p. 58).

Agenda de gobierno y agenda ciudadana.

La agenda de gobierno es el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1996, p. 29). La agenda de gobierno se origina en la agenda ciudadana, ya que “son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno” (Aguilar, 1996, p. 31). De esta manera, la agenda ciudadana es más amplia que la de gobierno debido a los múltiples intereses y representaciones de las diferentes problemáticas existentes entre los diversos sectores y grupos sociales que la componen, intentando influir y predeterminar la agenda de gobierno. Esta relación entre las agendas es originada principalmente por la dinámica entre gobierno y sociedad, de ahí la importancia de conocer el contexto tanto antes como en el momento de conformación de éstas.

Actores que intervienen en la formación de la agenda pública.

La formación de la agenda es un proceso decisional complejo en el que intervienen numerosos actores y sectores sociales. Partidos políticos, elites políticas, grupos económicos, grupos sociales de diversa índole, e incluso en algunas ocasiones grupos

⁵ Padiou, define la agenda como “el conjunto de problemas que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (1982, p. 25; citado en Roth, 2006, p. 57). Esta misma definición es acogida por Thoening en su libro *El análisis de políticas públicas* versión en español de 1997. Pero, los actores sociales o grupos de interés, quienes intentan dar a conocer los problemas que ellos consideran como problemáticos en la medida que afecta su cotidianidad, no buscan sólo el debate público, sino que las agencias gubernamentales inscriban sus problemas y los atiendan rápidamente. Es más, lo que en la práctica hacen es un despliegue y socialización de dichos problemas con antelación a la priorización con el fin de lograr una mayor identificación ante los demás grupos.

ilegales⁶, son quienes ejercen presión para que sus problemáticas sean agendadas por el gobierno, especialmente en períodos de elecciones o de coyunturas especiales que requieren movilización de recursos y acciones (eventos inesperados). En este sentido, existen múltiples versiones, interpretaciones, representaciones, definiciones propias de los actores (Thoenig, 1997, p. 85). Las diferentes percepciones, capacidades y preferencias de los actores inciden no sólo en la definición de un problema y sus soluciones, sino en la posibilidad de ser inscrito en la agenda. Thoenig, describe a los *empresarios políticos* como los actores encargados de posicionar, según sus intereses, algunos problemas en las agendas gubernamentales. Son “los individuos, grupos, o agrupaciones sociales, [quienes] movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte la autoridad pública legítima” (Thoenig, 1997, p. 86).

Pero, son las élites y los movimientos sociales, dos ejemplos de clases de empresarios políticos que agendan problemas. Las élites son representadas por dirigentes del gobierno o instituciones con cierto poder e influencia suficiente para inscribir problemas en la agenda pública; en tanto que los movimientos sociales son considerados como agrupaciones no elitistas que se organizan para influir en el sistema político y social. Según la metodología utilizada por los empresarios políticos para lograr su objetivo, estos se podrían clasificar en tres grupos: i) los que provocan la aparición de un problema a partir de una situación dada, por lo que necesitarán una situación que perciban como problema al tiempo que generan acciones para cambiarla, con el fin de transformarla y presentarla como problema público; ii) los que le dan contenido a un problema según las percepciones colectivas, a través de la conformación de un público por medio de la organización y el liderazgo; y iii) los que ponen en el escenario político un problema a través de la expresión y la mediación, utilizando la coalición y diferentes canales de acceso al poder local (Thoenig, 1997, p. 86-87).

Sin embargo, se hace necesario también considerar otros actores que en el marco de la globalización vienen siendo protagonistas del proceso de conformación de la agenda, como por ejemplo las multinacionales, transnacionales, agencias de cooperación internacional, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Estos actores actúan en el marco del desarrollo local⁷ como protagonistas en la formulación de respuestas local a los retos de la globalización (Cf. Boisier, 2001). Nuevamente se hace importante estudiar el contexto puesto que es en el ámbito local donde las características físicas, económicas y el marco institucional (reglas formales e informales) de cada región o localidad son determinantes para estimular su desarrollo.

⁶ Algunos ejemplos se pueden encontrar en el caso colombiano, existe evidencia de esto. Véase López (2009), MOE (2008).

⁷ El desarrollo local reconoce tres matrices de origen (como expresión de una lógica centro / periferia, como respuesta a la crisis macroeconómica europea y a su ajuste, y como el estímulo de la globalización y por la dialéctica global/local). Arocena, por ejemplo, define el desarrollo local en función de la lógica local/global, en este sentido: “El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano” (Arocena, 1997: 91).

Adicionalmente, factores como el clima político y los cambios que introduce, los diferentes grupos de intereses, los cambios en la administración y las tensiones entre los diferentes niveles gubernamentales, pueden introducir ventanas de oportunidad para la inscripción de un problema en la agenda.

Kingdon distingue entre participantes dentro del gobierno (el presidente y su personal, la Administración, el Congreso, etc.) y participantes fuera del gobierno (grupos de interés, *massmedia*, partidos, consultores, etc.). Si bien reconoce que la línea divisoria es difícil de marcar y los canales de comunicación entre aquellos que están dentro y quienes están fuera se mantienen abiertos, mientras que las ideas fluyen de un lado a otro, la distinción es válida en la medida que quienes están dentro del gobierno tienen una autoridad formal-legal para tomar decisiones y están sometidos a reglas de *accountability*, aspectos que no aplican para quienes están fuera. Así mismo, distingue entre grupos de participantes visibles y no visibles (Ramírez, 2007, p. 252-253).

Para el caso de la presente propuesta de investigación, se tendrá en cuenta el enfoque de corrientes múltiples de Kingdon, debido a que permite una visión amplia de variables (estructurales y de contexto) que intervienen en la conformación de la agenda.

1.1 Enfoque de las Corrientes múltiples.

El enfoque de corrientes múltiples es propuesto por Kingdon para analizar la forma en que los asuntos llegan a recibir y concentrar la atención de los funcionarios públicos y los hacedores de políticas. Parte del modelo de “cesto de basura” en el que se argumenta que existen múltiples problemas y soluciones que son arrojadas por diferentes actores; sin embargo, anota que el proceso de la agenda puede concebirse como si estuviera compuesto de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política. La agenda gubernamental se establece en la corriente política, mientras que las alternativas se definen en la corriente de las políticas públicas.

La *corriente de los problemas* está compuesta por aquellos problemas en los que se concentra la atención de los formuladores de las políticas gubernamentales a diferencia de aquellos problemas que deciden pasar por alto (Parsons, 2007). Existen varios mecanismos para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas:

- **“Indicadores:** muestran los problemas de una manera sistemática, puntual y contable.
- **Estudios específicos:** realizados por equipos de investigadores, académicos, universidades, fundaciones privadas, incluso la propia administración; permiten hacer visible un problema, establecer la magnitud, proyección y urgencia de su tratamiento.
- **Focusingevents:** ponen de relieve el problema. Por ejemplo, ante situaciones de crisis y accidentes, que generalmente llevan a una acción inmediata.
- **Retroalimentación de las políticas:** proviene de la información que recibe la administración respecto a los programas que están en marcha” (Kingdon, 1995 citado por Ramírez, 2007, p. 251, negrilla propio).

La *corriente las políticas públicas* se describe un conjunto de ideas “flotando”, las cuales se confrontan y combinan entre sí. Algunas de estas ideas flotan hasta la superficie de la agenda, mientras que otras se quedan en el fondo. Entonces, el contexto en que las ideas flotan está conformado por comunidades de políticas públicas (especialistas en ciertos temas), su organización varía: algunas son muy cerradas y compactas, otras son más abiertas y fragmentadas. En esta sopa nadan los empresarios de las políticas públicas: “personas dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener algo a cambio en el futuro a partir de las políticas que apoyen directamente” (Kingdon, 1984, p. 151). Estos actores son cruciales para la supervivencia y el éxito de una idea; “ablandan” las comunidades para incrementar la aceptación de una política pública. La idea misma tiene que cumplir una serie de criterios para sobrevivir y llegar a la superficie. Debe ser técnicamente factible, compatible con los valores dominantes de la comunidad y capaz de anticipar futuras limitaciones dentro de las cuales tal vez tenga que operar. El resultado final de esta lucha dentro de la sopa es una lista de propuestas que constituyen una serie de alternativas a la agenda vigente” (Parsons, 2007, p. 223).

La *corriente de la política* opera independiente de las otras dos y permite la determinación de la situación de la agenda. Está formada por los siguientes elementos:

- *Animo nacional*: opinión pública, clima de opinión.
- *Fuerzas políticas organizadas*: partidos, política legislativa, grupos de presión.
- *Gobierno*: cambios en el personal y la jurisdicción.
- *Construcción de consensos*: negociación, adhesiones e intercambios.

Según Kingdon, en tiempos de crisis, las tres corrientes confluyen y se puede reconocer un problema así como su solución: “se reconoce un problema, se desarrolla y se dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves” (Kingdon, 1984, p. 174). Este momento en que confluyen es único, y es precisamente una oportunidad que se abre para la agendación de problemas:

“...las soluciones que han estado flotando se unen y emparejan con un problema y los empresarios de las políticas públicas aprovechan la oportunidad de modificar la agenda de las decisiones. Las ventanas de las políticas públicas se abren cuando hay un problema innegable (una ventana problemática). En estas condiciones, la corriente de las políticas públicas tiene la oportunidad de avanzar una alternativa y emparejarla con un problema. Si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) forman pares en el mismo paquete, entonces el punto tiene grandes probabilidades de llegar a la superficie y a las prioridades de la agenda de decisiones, e incluso derramarse hacia otras áreas relacionadas” (Parsons, 2007, p. 224).

2. Elementos contextuales asociados a los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo.

- Caracterización del municipio de El Carmen de Viboral.⁸

El Oriente antioqueño es la segunda Subregión más poblada del Departamento, después del Valle del Aburrá. Según el Anuario Estadístico de Antioquia 2007, para el año 2005 la población era de 540,184 habitantes, que corresponden al 9.50% del total del Departamento, de los cuales el 53.09% (286,813 habitantes) habita en las cabeceras y el 46.90% (253,371 habitantes) vive en las áreas rurales. La tasa de crecimiento poblacional por zonas y municipios, ha ido en descenso durante los últimos cuatro censos (1973,1985, 1993 y 2005), con valores de 1.27%, 1.77%, 1.34% y -0.13%, respectivamente.

El Carmen de Viboral está localizado en la Cordillera Central de los Andes, al Oriente del departamento de Antioquia. Limita por el norte con los municipios de Marinilla y Rionegro, por el oriente con los municipios de El Santuario y Cocorná, por el occidente con los municipios de La Ceja, La Unión y Abejorral y por el sur con el municipio de Sonsón. Sus primeros pobladores fueron los indígenas Tahamíes de la tribu de los Quiramas. El Carmen de Viboral posee importantes ollas hidrográficas y es considerado uno de los municipios más ricos en aguas del departamento. Su economía se basa en el comercio, la industria cerámica, ganadería, floricultura y la agricultura.

El municipio cuenta con importantes centros de investigación y educación, como el Cibercentro de la Universidad de Antioquia, la sede de la Universidad de Antioquia seccional de Oriente, "Instituto Técnico Industrial Jorge Eliécer Gaitán", El Parque Tecnológico de Antioquia, El Instituto de Cultura Carmen de Viboral, el SENA, entre otros, que fomentan la industria y la productividad en las nuevas generaciones de la región.

Según el Censo general realizado en Colombia en el año 2005, el municipio contaba con una población de 41.012 habitantes²⁰¹⁰, el Departamento cuenta con 6'065.846 y el 0,72% del total departamental, y el 49% a población femenina. El Carmen de Viboral es un municipio receptor y expulsor, por lo general las personas que entran y salen lo hacen buscando oportunidades de trabajo, estabilidad familiar, calidad de vida, o en caso de desplazamiento para buscar seguridad; los lugares a los que más se emigra son: la Guajira, Bogotá, la Costa, Medellín, Buenaventura, Cali. La movilidad es tanto voluntaria, como forzada. El porcentaje de la población con NBI pasó de 35,40% en 1993 al 18,00% en el 2005 ubicándose el municipio por debajo del porcentaje tanto departamental como nacional.

- Caracterización del municipio de Turbo.⁹

La región de Urabá es la más extensa del departamento con 11.664 km² dotados de gran riqueza natural. Tiene una ubicación geográfica privilegiada en tanto está a las puertas de dos océanos, lo que la hace una subregión con alto potencial de interconexión e integración económica. El territorio de Urabá como parte del Darién es el extremo norte de la llamada región Pacífica colombiana que a su vez hace parte del Chocó biogeográfico. La confluencia de todos estos elementos le generan al territorio de Urabá unas características

⁸ Tomado de Plan de Desarrollo 2012-2015, *Prosperidad y Buen gobierno., Todos ponemos, todos hacemos.*

⁹ Caracterización tomada del Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015, *Antioquia la más educada*, y del documento *Perfil productivo de Turbo* del Ministerio del Trabajo de 2013.

únicas que favorecen su riqueza, biodiversidad y pluriculturalidad. Las principales potencialidades de Urabá están relacionadas con sus recursos naturales (hídricos, forestales y minerales) y culturales (diversidad étnica).

El área total oficial del municipio es de 373 445,13 hectáreas (3734 km²), de los cuales el 0,27% pertenece a suelo urbano con 995,16 hectáreas, el 0,13% a suelo de expansión urbana con 471,31 has, y el 99,6% pertenece al suelo rural con 371 978,66 has (municipio de Turbo, 2012); su altura sobre el nivel del mar es de dos metros, con una temperatura de 28°. Los pisos térmicos presentes son cálido y húmedo (Departamento Administrativo de Planeación (DAP), Gobernación de Antioquia, 2010).

Para el 2005, y a partir del Censo del DANE en donde el total de la población era de 122.780 habitantes, la composición étnica se caracterizaba por presentar un predominio de afrocolombianos, negro, mulato o afro descendiente con el 80,81% (99.217 personas), le sigue los mestizos con el 17,8% (21.878), indígenas el 1,33% (1.628) y finalmente raizal con el 0,05% (57 personas) (Departamento Administrativo de Planeación (DAP), 2010).

En este sentido, se tiene que Turbo es el municipio que más reporta población expulsada con 58.177 lo que representa el 9,26% del total de expulsados en Antioquia para dicho año, seguido de Apartadó también de la Región de Urabá con el 4,98% de los expulsados y tercero Medellín con el 4,46% de los expulsados del Departamento. (Secretaría de Bienestar Social, Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada - Alcaldía de Medellín, 2010).

En el municipio de Turbo, el 67,38% de las personas tienen alguna NBI, encontrando un 57,49% en la zona urbana y un 73,67% en la zona rural, estando por encima tanto del nivel Nacional como del Departamental a nivel urbano, rural y el total (ver Gráfico 19). La brecha de NBI con respecto a orden Nacional y Departamental se incrementa sobre todo en la zona urbana, en donde del total de personas con necesidades básicas insatisfechas para esta zona en el municipio, 27,64% personas están en condiciones de miseria; 23,11% tienen necesidades de vivienda; 36,21% tienen déficit en alguno de los componentes de servicios públicos; 17,66% viven en condiciones de hacinamiento; 6,28% en condiciones de inasistencia; y 14,88% dependen económicamente de un tercero.

A esta compleja situación política y socioeconómica se agrega la debilidad institucional y fiscal de los municipios de la región. Según el ranking del desempeño municipal del 2010 que comprende la eficiencia, la eficacia, el cumplimiento de requisitos legales y la gestión, los municipios más dinámicos de la región, Apartadó y Turbo, figuran en los puestos 120 y 103, respectivamente. A excepción de Turbo y Apartadó, todos los municipios de la región son categoría sexta. Turbo se acogió a la ley de reestructuración de pasivos (Ley 550/99) pues enfrenta una difícil situación financiera. Ello hace que Turbo, al igual que la gran mayoría de los municipios de la subregión, dependa fundamentalmente de las transferencias de la nación, dado que sus ingresos tributarios son escasos.

Según el índice de capacidades y dotaciones (incluye factores de calidad de vida, capital humano, geografía, recursos naturales, gestión pública, infraestructura y fortaleza económica) construido por el Grupo de Estudios Regionales de la U. de A., las capacidades

y dotaciones con que cuenta un habitante promedio de Urabá equivalen a menos de 30% de las de un habitante promedio del Valle de Aburrá¹⁰.

Una de las mayores riquezas de Urabá es su diversidad explicada en buena parte por el origen multiétnico y pluricultural de su población. Las comunidades afrodescendientes cuentan con territorios titulados colectivamente, con una extensión de 208.710 hectáreas, localizados en los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá. En la región se asientan también 12.399 indígenas¹¹, en resguardos de las comunidades Emberá Katíos, Katío-Dovida, Katío-Eyabida, Chamí, Tule y Senú, con una extensión de 157.575 ha, básicamente localizados en los municipios de Vigía del Fuerte (14,5%), Murindó (36,76%), Mutatá (7,5%), Chigorodó (2,93%) y Arboletes (1,83%)¹². Las poblaciones indígenas y afrodescendientes son las que presentan mayores deficiencias en sus condiciones de vida.

3. Participación comunitaria en la configuración de la agenda pública en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo.

3.1 El Carmen de Viboral.

En el Plan de Desarrollo del municipio de El Carmen de Viboral 2012-2015, denominado *Prosperidad y Buen Gobierno* se evidencian cuatro ejes estratégicos: **1.** Obras para el progreso, **2.** Salud de calidad para todos, **3.** Educación para la transformación social y **4.** Gobierno, paz y seguridad. Todos ellos dirigidos a la atención de problemáticas del municipio y al logro del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Particularmente, en el segundo eje estratégico se encuentra la línea de trabajo *Participación comunitaria*, desde la cual se propone:

Promover y apoyar una agenda de participación ciudadana tendiente: a) fortalecer el Sistema de Planeación Local, b) Apoyar experiencias de planeación y presupuestación participativa, c) adecuar la oferta Institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, d) fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e) implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y, f) desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines (Plan de Desarrollo municipal, 2012, p. 25).

De igual forma, se observa la necesidad de capacitar e involucrar a diversos actores sociales para la construcción de la agenda y la solución de diversas problemáticas. Entre los actores e instancias objetivo de esta administración, se destacan: los concejalitos, comuneritos, el concejo municipal de juventud, los jueces de paz, los conciliadores, las juntas de acción comunal, así como grupos organizados, corporaciones y asociaciones comunitarias.

¹⁰ Citado en Programa de Gobierno "Antioquia la Más Educada"

¹¹ Planeación Departamental. Citado por Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia. Diagnóstico de Salud. 2010.

¹² Ídem y DAP. Anuario Estadístico de Antioquia. 2010

También es necesario resaltar que en el eje *Educación para la transformación social*, se propone la línea de Empleo y desarrollo económico, desde la cual se propone la articulación¹³ del sector productivo, la sociedad, el Estado y la universidad, para mejorar las condiciones de empleo y de producción en la zona. Entonces, desde esta línea se postula la relación entre las capacidades y necesidades para la producción del municipio y la oferta de la Universidad de Antioquia a través de programas y cursos dirigidos a las potencialidades definidas.

Las propuestas de la comunidad.

La primera de las reuniones se realizó en la Junta de Acción Comunal Berna Mirador realizada el 18 de Agosto de 2011 y a la cual asistieron 44 personas. Las propuestas que se manifestaron en esta reunión se centraron en tres temas fundamentales: obras públicas (pavimentación de calles principales del barrio), infraestructura pública (salón comunal, parque infantil, iluminación pública) e infraestructura deportiva. En la segunda reunión, del 21 de diciembre del 2011 en la sede de la JAC del Barrio San Lorenzo, se discutieron temas relacionados directamente con obras públicas, salud, educación y seguridad.

En una tercera reunión, realizada en el Barrio El Edén el 21 de diciembre de 2011, los participantes centran sus peticiones en el problema del poco espacio público existente para el esparcimiento y la interacción comunitaria. En la cuarta reunión, en el Barrio Villas de Ason, se manifestaron solicitudes en materia de construcción de obras de infraestructura, como el mejoramiento de la valla vial, de muros y otras obras de mitigación del riesgo.

Una quinta reunión, realizada en el Barrio El Progreso el 07 de Enero de 2012, se solicitaron intervenciones en la valla vial para el acceso al barrio, el mejoramiento de viviendas, la dotación de una sede social a la JAC, la construcción de un acueducto y alcantarillado, intervención de la Quebrada “La Madera”, la terminación del Colegio El Progreso, realización de proyectos productivos comunitarios, el cuidado del orden público y la capacitación y acompañamiento a los líderes comunitarios.

En general, los problemas para la zona urbana de El Carmen de Viboral discutidos en el marco de la Asamblea municipal re recogen en: 1. Obras civiles (mantenimiento de vías de acceso, construcción de espacio público y equipamiento comunitario), 2. Seguridad (mayor presencia de fuerza pública), y 3. Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Por su parte, los problemas identificados para la zona rural fueron: en primer lugar, los habitantes de la vereda La Florida, solicitan una mayor presencia institucional en el sector educativo, salud y laboral. En segundo lugar, en la vereda Aguas Claras, se solicitó la recuperación de la valla vial, fortalecimiento del sector educativo, mejoramiento y

¹³ También se propone la articulación con políticas del gobierno departamental, tal como se expresa a continuación: Articulación con la política departamental de Desarrollo Productivo, de competitividad y productividad, de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y de fomento de la cultura para el emprendimiento a través de las demás instancias regionales, tales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de PYME, Consejos Ambientales Regionales, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Plan Nacional de Desarrollo) (Plan de Desarrollo municipal, 2012, p. 31).

legalización de la institución educativa veredal. En tercer lugar, en la vereda de El Salado se identificaron problemas de infraestructura de la vereda. En cuarto lugar, en la vereda El Marzorcal se identificaron asuntos de obras públicas, específicamente el mejoramiento de vías terciarias para la conexión interveredal. En quinto lugar, la vereda Morros priorizó la construcción del acueducto y agua potable. En sexto lugar, en la vereda La Rivera se identificaron la falta de una planta de tratamiento de aguas. Finalmente, en la vereda la Cristalina, se reclamó una adecuada prestación de los servicios públicos básicos.

Entre los actores participantes en la Asamblea municipal, se destaca la Asociación de Mujeres del Carmen de Viboral (ASOMUCA), quienes presentaron una amplia agenda que hacía énfasis por el trabajo dirigido hacia las mujeres, promoviendo la educación formal y no formal y la prevención de violencia de género. También se destaca el trabajo realizado por la Organización Tejido Colectivo, que propuso asuntos relacionados con el fortalecimiento cultural del municipio, y la concreción de un Plan de desarrollo cultural para el municipio en el que se desarrollen los componentes cultural y turístico del municipio.

Otros actores importantes fueron la Asociación de Acueductos Veredales de El Carmen de Viboral –Agua Viva- y la Asociación de socios de Acueducto y alcantarillado Sonadora-Garzonas, las cuales presentaron propuestas muy concretas para el mejoramiento del tratamiento del agua y el cuidado del medio ambiente, mostrando como el problema de los acueductos y alcantarillados era un tema que afectaba casi que a la totalidad de las veredas y que todas necesitaban una pronta intervención.

Se advierte de la información recolectada el papel fundamental que tuvo la Asamblea municipal para la construcción de la agenda local en materia de inclusión de diversos actores sociales, económicos y productivos. También se destaca la discusión de temas como obras públicas; sin embargo, el tema de la educación, especialmente de la superior pasó desapercibido, pues no se evidencia un actor u organización que haya puesto en el centro del debate el tema de la educación en el municipio, a pesar de la presencia de una de las sedes subregionales más grandes que tiene la Universidad de Antioquia en las regiones antioqueñas.

3.2 Turbo.

La construcción de la agenda pública en el municipio de Turbo siguió el método tradicional que inicia con la elaboración del programa de gobierno y el plan de desarrollo municipal. En dicho proceso, las instancias gubernamentales priorizaron temáticas que luego pusieron a discusión con la comunidad. En siguiente cuadro se presentan los temas propuestos por las instancias de la administración municipal.

Cuadro 1. Relación de temas/asuntos priorizados de las instancias gubernamentales del municipio de Turbo.

Instancia	Temas/Asuntos priorizados
------------------	----------------------------------

gubernamental	
Secretaría de Gobierno y Gestión Administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empleo (“compromiso de 5.000 empleos”) 2. Mejoramiento de la maya vial 3. Vivienda 4. Servicios públicos (“agua las 24 horas”) 5. Educación. (Cobertura)
Secretaría de Educación y Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad Educativa 2. Cobertura 3. Eficiencia
Secretaría de Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Desarrollo Municipal 2. Plan de Ordenamiento Territorial
Secretaría de Agricultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar atención eficiente a la población desplazada del municipio, bajo los programas de familias en acción y los de población víctimas del conflicto armado 2. Turismo, en los ámbitos del fortalecimiento de la productividad y la competitividad 3. Creación de una coordinación de turismo 4. Fortalecimiento del sector agropecuario, con el fortalecimiento por hectáreas de productos como arroz, maíz, aguacate, yuca y plátano 5. Implementación del sistema pecuario, apoyando a los porcicultores del municipio 6. Fomento hortícola con madres cabeza de familia 7. Implementación de jornadas integrales de protección, sanidad e inocuidad en animales del municipio 8. Adquisición de kits de seguridad marítima para pescadores artesanales 9. Establecimiento de cultivos piscícolas con población desplazada y vulnerable 10. Legalización y adjudicación de predios rurales con proyectos productivos. 11. Implementación y dinamización del plan de sistema integral de residuos sólidos
Bienestar Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mujeres 2. Jóvenes y niños 3. El rescate cultural étnico y afro 4. Adulto mayor
Personería Municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación del programa de descentralización de funciones de la personería, en los distintos corregimientos y veredas del municipio de Turbo 2. Adecuación de un ambiente saludable a hacia las víctimas del conflicto armado que concurren a las instalaciones de la personería 3. La adquisición de un vehículo que permita acercar la Personería hasta los corregimientos y veredas lejanas, desde las cuales las personas no puede llegar al casco urbano por falta de

	recursos económicos 4. Articulación con las instituciones educativas para brindarles asesorías a los estudiantes sobre constitución política
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de revisión del Plan de Desarrollo 2012-2015, *Retomando el camino del progreso*.

Otras instancias y actores participantes en el proceso de identificación de problemas fueron: el *Concejo municipal* que priorizó asuntos como la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la creación de la Estampilla Pro-anciano, la concesión de un lote de terreno para la construcción del parque náutico acuícola y pesquero, capacitación de los concejales, el comparendo ambiental, la creación de la junta municipal de discapacitados y la creación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.

La *Comisaría de Familia*, que priorizó asuntos como la violencia intrafamiliar, violencia sexual, embarazos a temprana edad, delincuencia común en adolescentes (pandillismo), y convivencia y seguridad ciudadana. La *Inspección de Policía*, que manifestó su preocupación por asuntos como la contaminación auditiva, la convivencia ciudadana, la seguridad, la presencia de animales domésticos en las calles, la mendicidad, la salubridad pública (salud mental), las riñas entre jóvenes y los conflictos entre vecinos.

Por su parte la *Fundación Forjadores de Esperanza*, organización encargada de trabajar con niños y jóvenes discapacitados, se interesan por capacitaciones en temas sobre el manejo de las discapacidades. También el *Resguardo Indígena Doquerakazabi*, manifestó la priorización de temas como el fortalecimiento de la guardia indígena en el municipio, vivienda, agua potable, deporte, delimitación del territorio, ampliación del resguardo, mejoramiento de las vías y proyectos productivos.

La *Junta de Acción Comunal del corregimiento de Currulao* priorizó temáticas relacionadas con inversión para el corregimiento, la construcción de un hospital, el mejoramiento de los puestos de salud, el mejoramiento de las escuelas, la reforestación del río, el mantenimiento de los caños y el mejoramiento de vías. Desde el *SENA* se identificaron temas como la construcción del parque náutico, apoyo a los aprendices en la parte práctica de la formación y apoyo económico con transporte. El *Instituto Municipal para la protección de la Niñez y la Juventud (IMUPRONJ)*, identificó asuntos como la gratuidad en la educación, transporte escolar, alimentación escolar a todos los grados en los sectores urbano y rural, niñez y juventud y la prevención de violencias.

Por su parte, la *Universidad de Antioquia seccional Urabá*, que hizo parte de las discusiones mediante la participación del Director de la Sede en el Consejo municipal de planeación, participó al identificar problemas asociados a la formación de talento humano, la diversidad cultural, la promoción de costumbres autóctonas y la capacidad institucional instalada en la región.

4. Conclusiones.

Para el caso del municipio de El Carmen de Viboral, se evidencia el protagonismo de la Asamblea municipal como espacio para la participación de actores en la formulación del Plan de desarrollo municipal. En esta ella, se convocó a todas las fuerzas vivas del municipio, más que a priorizar problemas, las cuales ya habían sido delimitadas por el programa de gobierno del Alcalde, la participación se concentró en la identificación de alternativas de solución para aquellos problemas y asuntos priorizados. Ello permite identificar a la Asamblea municipal como un espacio de debate y deliberación fundamental en la construcción de la agenda pública.

En el caso del municipio de Turbo, los temas priorizados por los actores e instancias municipales se concentraron en los identificado previamente en el programa de gobierno del Alcalde, por lo que no hubo oportunidad de ingresar temas nuevos identificados por la población. El tratamiento de los temas en los que las diferentes instancias participaron siguió la ruta delimitada por el gobierno colombiano y respondieron a las propuestas del programa de gobierno. La mayoría de éstas reconocieron la participación de gran parte de la población en las discusiones y de la agenda municipal.

Finalmente, es necesario destacar la escasa participación de la Universidad de Antioquia en la formulación de la agenda local en los dos municipios analizados. Si bien en ambos municipios existe una sede subregional de la Universidad de Antioquia, en el caso del municipio de El Carmen de Viboral no hubo participación de ésta en alguna de las instancias o espacios generados para ello, a pesar de la convocatoria selectiva de la administración de actores pertenecientes al sector de educativo superior. Por el lado del municipio de Turbo, si bien hay una participación del Director de la Sede de la Universidad en el Consejo municipal de planeación, los espacios de participación y conformación de la agenda pública son escasos, lo que hace que las propuestas de la Universidad deban presentarse indirectamente mediante el Concejo municipal.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F (1996). Estudio introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, Luís F (1995). “Estudio de las políticas públicas”. Colección Antologías de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. (1992). Hacia una disciplina de las políticas públicas. EN: Revista Perfiles Latinoamericanos, México, Vol. 2, Núm. 3, 1993, pp. 7-16.

COBB, Roger y ELDER, Charles (1984). Formación de la agenda. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN –DAP- (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015, Antioquia la más educada. Medellín: Gobernación de Antioquia.

CABRERO, Enrique. Acción pública y desarrollo local (2005). México: Fondo de Cultura Económica.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. Plan de desarrollo 2008 2011. “Antioquia para todos, manos a la obra”. Gobernación De Antioquia. Medellín: 2008.

GRUPO AD HOC DE POLITICAS PÚBLICAS. “La Universidad de Antioquia y Políticas Públicas”, documento elaborado en el marco del Seminario Taller “La Universidad de Antioquia y las Políticas Públicas”, Medellín, septiembre 5 de 2007.

GONZALEZ MADRID, Miguel (2002). Las coordenadas básicas de la decisión racional. Entre la libertad del actor y el determinismo contextual. En: Políticas públicas en el nuevo sexenio. José María Martinelli (coordinador). México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, división de Ciencias Sociales y Humanas.

HERNÁNDEZ DIAZ, Gustavo Adolfo (1999). *El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia*. EN: Revista de Estudios Sociales, Bogotá, No. 04, Ago. 1999 p. 80-91

JOLLY, Jean-Francois (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. En: Revista Papel Político, No 18. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana. Págs. 137 – 154.

KNOEPFEL, Meter (2007). Análisis y Conducción de las políticas públicas, InstitutD’HautesÉtudes en Administration Publique.

LINDBLOM, Charles (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

LOTERO, Jorge et al (2005). El entorno de las políticas nacionales, experiencias de desarrollo local y aproximación a los sistemas productivos conceptuales, elementos conceptuales y evidencia empírica. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas.

MALAGON PLATA, Luís Alberto (2005). Universidad y sociedad. Pertinencia y educación superior. Bogotá: Cooperativa editorial magisterio, colección Alma Mater.

MAJONE, Giandomenico (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

MEDELLIN TORRES, Pedro (2004). Gobernabilidad, Gobierno y Políticas Públicas. Elementos para una teoría de gobierno en los regímenes de obediencia endeble. Instituto Universitario Ortega y Gasset.

MEDELLIN TORRES, Pedro (2004). Gobernabilidad, gobierno y Políticas Públicas. Elementos para una teoría de gobierno en los regímenes de “obediencias endeble”. Bogotá: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude (1992). Las políticas públicas. Colección Ariel Ciencia Política. Barcelona: Editorial Ariel.

MULLER, Pierre (2006). Las políticas públicas. 2da ed., Colombia: Universidad Externado de Colombia, Introducción, pp.37-52.

MULLER, Pierre (2001). *La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia*. EN: Revista Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, Vol. 03, No. 01, Jul. 2001, p.11-18.

NELSON, Bárbara (1978). La formación de una agenda. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. México: Miguel Ángel Porrúa.

PARRA RAMIREZ, Esther y VARGAS MARIN, Daniel (2003). Gobernabilidad y Políticas Públicas. En: Revista Temas Socio Jurídicos, Vol. 21, No 44, Bucaramanga: Facultad de Derecho, UNAB, julio de 2003.

RAMÍREZ BROUCHOUD, Maria Fernanda (2007, julio-diciembre). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. En: Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (13): 249-264, julio-diciembre de 2007.

ROTH, André – Noël (2006). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

ROTH, André – Noël (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.

SALAZAR VARGAS, Carlos (1995). Las políticas públicas. Colección de profesores No 19. Santa fe de Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

SALAZAR VARGAS, Carlos (2009). Políticas Publicas &ThinkTanks. Bogotá: Konrad AdenauStiftung.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE EL CARMEN DE VIBIRAL (2012). Plan de desarrollo municipal, *Prosperidad y buen gobierno*.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DE TURBO (2012). Plan de desarrollo 2012-2015, *Retomando el camino del progreso*.

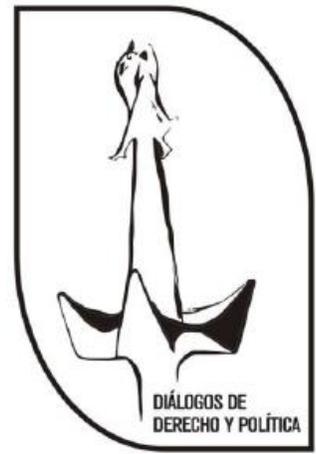
SUBIRATS, J (1994).Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP).

TAMAYO, Manuel y CARRILLO, Ernesto (2005). La formación de la agenda pública. En: Foro Internacional, No 182, octubre-diciembre. México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

THOENIG, Jean Claude (1997). El análisis de las políticas públicas. EN: *Revista Universitas*. Pontificia Universidad Javeriana, No. 93, 1997.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA (2006). Plan de Desarrollo 2006-2016. Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país. Medellín: Rectoría, oficina de planeación, noviembre de 2006.

ZAPATA CORTÉS, Olga Lucía (2009, enero-junio). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008–2011. Estudios Políticos, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 143-162).



La Sociología en la formación jurídica.¹

Clemencia Uribe Restrepo^{*}
Olga Lucía Lopera Quiroz^{**}

* Abogada, Especialista en Derecho de Familia y Magister en Derecho. Profesora, Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo de investigación Derecho y Territorio. Correo electrónico: clemencia.uribe@udea.edu.co.

** Socióloga, Especialista en Investigación Social y Magister en Lingüística. Profesora, jefe del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo de investigación Derecho y Sociedad.
Correo electrónico: olga.lopera@udea.edu.co.

¹ Este artículo parte de una ponencia presentada en el XV Congreso Latinoamericano de AFEIDAL, realizado en Lima (Perú), el 18, 19 y 20 de septiembre de 2014; fue expuesta en la mesa que se ocupó de la “Formación Interdisciplinaria en la Educación Jurídica”, en el subtema Derecho y Sociología.

Resumen.

Este artículo enfatiza en la conveniencia de formar los profesionales del Derecho insistiendo, cotidiana y permanentemente, en que los estudios fragmentados, no facilitan miradas holísticas y heurísticas a problemas sociales cada vez más complejos, en los que se requiere la intervención interdisciplinaria de las ciencias, en particular, las sociales.

Se comparten reflexiones en torno a dos preguntas: para qué la Sociología en la formación Jurídica y cuál Sociología llevar a los cursos en los programas de Derecho; se intentan algunas respuestas dirigidas a pensar en cómo hacer para que todos y todas –estudiantes y maestros-, sientan y crean que incluir un curso de Introducción a la Sociología, Introducción a la Sociología del Derecho, Sociología Jurídica, Teorías Sociológicas, o integrar algunos enfoques sociológicos en cursos de Derecho Procesal, de Familia, Privado o Penal, entre otros, no es simplemente una manera de sumar créditos o de “rellenar” el currículo.

Palabras clave: Sociología, Formación jurídica.

La Sociología en la formación jurídica.

Introducción.

Vamos a empezar por afirmar que en algún momento y en algún lugar, directivas, maestros y estudiantes, se han preguntado por la necesidad o no de incluir en la formación de los futuros profesionales del Derecho, un curso o un módulo de Introducción a la Sociología, Introducción a la Sociología del Derecho, Sociología Jurídica, o Teorías Sociológicas; o se han planteado cómo nombrar algún autor o enfoque sociológico, articulado con los núcleos que cada programa considera duro en lo que ofrece a quienes desean ser Abogados o, articulado con las áreas del Derecho en general; en algunas ocasiones pueden haber llegado a respuestas positivas y en otras no, en todo caso, la pregunta ha estado ahí.

Es posible que también se hayan preguntado por el perfil del maestro de dichos cursos: será un sociólogo(a), un abogado(a), un abogado con formación posgraduada en ciencias sociales, o con formación posgraduada en sociología; o un sociólogo con maestría en Derecho, en fin, en estos tiempos, el abanico de posibilidades se abre cada vez más y la respuesta y decisión que en cada caso se toma, marca diferencias en la manera como se vivan los mencionados cursos y, por tanto, en lo que finalmente deje huella en los estudiantes.

Seguramente, entonces, además, se han preguntado al igual que nosotras, para qué la Sociología en la formación jurídica y cuál Sociología llevar a los cursos en los programas de Derecho. En este artículo, compartimos algunas reflexiones en torno a dichas inquietudes y lo hacemos partiendo de nuestra experiencia docente, investigativa y administrativa en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, en Medellín, Colombia.

1. Para qué la Sociología en la formación jurídica.

Es esta una pregunta con la que posiblemente muchos iniciamos un curso de Introducción a la Sociología, de entrada parece necesario justificar su existencia en un programa de Derecho, estos cursos están usualmente en los primeros semestres y el estudiante que inicia su formación jurídica quiere, generalmente, desde el primer día, escuchar de sus maestros discursos jurídicos, que espera lo formarán como el mejor litigante, experto y conocedor de las normas jurídicas que rigen su país. Aquí comienza un gran reto: convencer al estudiante de que este curso podrá servirle para algo cuando sea un profesional y le aclaramos, entonces, que no se trata de hacer de él un Sociólogo, que le mostraremos cómo el Derecho está llamado a dialogar constantemente con la Sociología porque, para empezar, él se construye socialmente.

Dice Bauman que “Podríamos muy bien decir que el principal servicio que el arte de pensar sociológicamente puede prestarnos a todos y cada uno de nosotros es hacernos más *sensibles*: aguza nuestros sentidos, nos abre los ojos para que podamos explorar las condiciones humanas que hasta ahora habían permanecido casi invisibles para nosotros” (1990, p.22); tal vez por aquí ya tenemos un principio, intentaremos que la Sociología en la

formación de ese futuro profesional, le recuerde siempre que las leyes no se hacen solas, que detrás de ellas hay grupos sociales y diversos intereses políticos, culturales y económicos, y que tendrá que indagar y develar en más de una ocasión, aquello que subyace a una norma jurídica.

Ahora, lo que se observa en los cursos en los cuales se convoca la Sociología, es el paso inevitable por su surgimiento, el asunto está en los discursos que elegimos para contar esta historia, pues no se trata simplemente de saber que Augusto Comte acuñó el término Sociología; podemos, más bien, por ejemplo, centrarnos en la llegada de la Sociología en cada uno de nuestros países; en Colombia se conocerá que antes de existir las Facultades de Sociología, esta se estudiaba en los programas de Derecho.

Volviendo a Comte, una de las cuestiones que puede llegar a ser útil en un programa de Derecho, es acercarse al estudio del “orden”; o luego de enunciar, solo enunciar, los problemas sociales vividos por los franceses a finales del siglo XIX, y cómo los académicos de entonces buscaron comprenderlos y explicarlos, exponer y enfatizar en la conveniencia de estudiar nuestros problemas sociales hoy; puede ser, así, que nos acerquemos al estudio de las ciudades, notarán los futuros profesionales del Derecho que estos problemas no son los mismos abordados por ellos, ayer y allá, que estudiados por nosotros, aquí y ahora, y para estudiarlos, se requiere el diálogo interdisciplinar, incluso, no solo entre la Sociología y el Derecho.

También puede ser que pensemos la Sociología en la formación jurídica como una oportunidad para que los futuros Abogados, observen que las normas jurídicas van a estar siempre rodeadas de un contexto social, político, histórico, cultural y económico, podemos, de esta manera, mover la *sensibilidad* sociológica hacia el terreno de las leyes, para comprender la diversidad de mundos de la vida, jurídicos y sociales, que ellas pueden reflejar o negar.

Recorremos en estos cursos diferentes escuelas sociológicas y vamos encontrando en ellas algo más para el proceso formativo de los estudiantes, tenemos la posibilidad de observar diversas relaciones en las que el individuo participa, vale la pena mostrar distintas maneras de acercarse al estudio de estas relaciones entre individuos y normas sociales y jurídicas, podemos así facilitar que se conozcan y reconozcan diferentes representaciones normativas y, posiblemente, diferentes visiones del Derecho.

En el estudio de estas escuelas, encontramos, además, autores que desde hace bastante tiempo, se ocuparon de la relación entre la Sociología y el Derecho; Max Weber, por ejemplo, se ha convertido en un referente que sigue siendo utilizado por juristas, que se reconocen como Sociólogos del Derecho, los planteamientos de Weber sobre los tipos de racionalidad han sido útiles para “comprender” la racionalidad legal y sus formas, lo que tal vez haya hoy que repensar, es que tendríamos que ir más allá de lo planteado por Weber, pues las “acciones sociales” y las relaciones sociales y jurídicas, de las que precisamente habló Weber, no son las mismas de ayer y porque, a lo mejor, sea necesario rescatar la racionalidad emocional, para comprender las subjetividades que participan en cualquier relación jurídica o social.

Hasta aquí, con autores clásicos en la Sociología, hemos nombrado dos escuelas que han marcado distintos rumbos en los estudios sociológicos y en aquellos en los que la Sociología ha sido convocada: la Sociología Positiva y la Sociología Comprensiva. Adicional a ellas, podemos abordar la teoría de los sistemas, las críticas, las constructivistas, las marxistas, las estructuralistas o la acción-estructural, la micro-sociología o la macro-sociología, o algunas más contemporáneas propuestas precisamente por Sociólogos Latinoamericanos, en fin, no se trata aquí de hacer un recorrido por todas ellas, lo que sí es conveniente, es señalar que no es lo mismo que la fuerza discursiva en un curso de Sociología en un programa de Derecho esté puesto en Luhmann que en Habermas, o que en Anibal Quijano, o en Boaventura de Sousa Santos y su texto *Sociología Jurídica Crítica: para un nuevo sentido común en el derecho* (2009), y que al hablar de cada uno de ellos, no podemos olvidarnos de la *sensibilidad* sociológica para comprender y diferenciar los contextos, cuestión que aquí se propone como clave en la formación jurídica y que hace que consideremos necesaria la presencia de la Sociología en los programas de Derecho, como una disciplina a tener presente en toda la formación de los futuros profesionales del Derecho y no como un curso que se sirve y se olvida, pues valga decir, para ilustrar la afirmación que acabamos de lanzar, que el acceso a la justicia es un asunto de interés para todos y obliga al diálogo interdisciplinar entre el Derecho y la Sociología.

Asimismo, podemos en los programas de Derecho traer a Bourdieu y su texto *La fuerza del Derecho* para explicar todo lo atinente al *habitus*, al “campo jurídico” y por qué el Derecho es una construcción social; a lo mejor desde allí podamos mostrarle a los estudiantes que el Derecho en Latinoamérica, existe desde mucho antes de que se escribieran los códigos para nuestros países y cómo se fue borrando su existencia con la presencia de conocimientos hegemónicos y dominantes europeos, que nos fueron colonizando y dominando, en esta línea podemos tener en cuenta el texto de Vidal, *Propuestas para una apuesta social del derecho* (2003, pp. 127 – 142).

Una reflexión más en torno a la pregunta para qué la Sociología en la formación jurídica, podemos plantearla desde la posibilidad de comprender y leer el Derecho en la cotidianidad, en el día a día; esto nos abre la posibilidad de decirle a los estudiantes que la desviación puede estar simplemente en los ojos de quien mira; que puede ser más terrible 30 años de cárcel que 20 “juétazos”; que no es indispensable, ni obligatorio, ni es un deber ir a los estrados judiciales para solucionar un conflicto; que en estos tiempos la única familia que existe no es la de mamá, papá e hijos; que las mujeres deciden; que lo local también existe; que reconozcan otras formas de vida y otras visiones del mundo en las que se observa la presencia de diversas normatividades y sujetos.

Ahora bien, podemos pues concentrarnos en leer los clásicos, los autores contemporáneos, los europeos, los norteamericanos y/o los latinoamericanos, es decir que, elegimos si estudiar los movimientos sociales con los franceses o los estudiamos con los mexicanos, brasileños, colombianos, peruanos; podemos llegar a decidir que conversamos sobre este tema con los futuros Abogados a partir del texto *La sociología de los movimientos sociales* escrito por Antonio Murga Frassinetti (2006) o del texto *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales* de Julieta Lemaitre Ripoll (2009).

Para finalizar la primera parte de este artículo, es conveniente aclarar que sabemos que las reflexiones en torno a la pregunta planteada, no se agotan en lo aquí expresado, en lo que sí queremos insistir, es en mantener presente que en cada momento y lugar en el que estemos invitando la Sociología a entrar en las aulas virtuales o físicas de los programas de Derecho, vamos a tener que tomar decisiones frente a los autores, escuelas y maestros convocados a estos cursos.

Pasamos ahora a la pregunta sobre cuál Sociología llevar a los cursos en los programas de Derecho; lo que hasta ahora hemos dicho ya ha ido anunciando hacia donde nos dirigimos; queremos plantear nuestras ideas reconociendo, claro está, que cada programa tendrá siempre la autonomía suficiente para diseñar cómo se relacionará en su currículo el Derecho y la Sociología.

2. Cuál Sociología llevar a los cursos en los programas de Derecho.

“Una sociología de nosotros mismos es ahora, más que nunca, necesaria”, es la frase con la que César Cisneros Puebla inicia su artículo *Manifiesto para una “Sociología peligrosa”* (2008, p. 171), presenta allí el autor, un cuestionamiento en torno a la Sociología que estamos practicando, en este caso, la pregunta es por la Sociología que practicamos o llevamos a los programas en los que se están formando Abogados. Tiene sentido interrogarnos sobre qué producimos y reproducimos en los textos que compartimos con los estudiantes, cuáles son los problemas sociales que estamos abordando y cómo los abordamos, es posible que lleguemos a la necesidad de romper con epistemologías, metodologías y creencias dominantes, y de disponernos a conocer, escuchar y ofrecer la palabra a otras epistemologías, metodologías y creencias silenciadas e invisibilizadas.

Afirma Cisneros en su Manifiesto que es “(...) imperativo desentendernos del imperialismo de las categorías (...)” (p. 176), invitándonos así a ser críticos en nuestras prácticas y desarrollar “Métodos autóctonos”. Esta invitación es para todos, pues, como advierte Courtis en su texto *Enseñanza jurídica y dogmática en el campo jurídico latinoamericano: apuntes acerca de un debate necesario*, “(...) la tendencia hegemónica en la formación jurídica de la región reproduce los cánones del formalismo jurídico europeo” (2003, p. 77); asimismo, Esquirol (2003) cuestiona una “sociología del derecho poco autocrítica” (p. 98), señalando como “(...) el discurso sociológico positivista continúa reproduciendo estas mismas imágenes hegemónicas, y para nada novedosas, sobre la región” (p. 98); preocupa a Esquirol que desde esta misma sociología, se continúen reproduciendo las mismas ideas y categorías.

Pues bien, qué voces queremos, entonces, que escuchen los estudiantes, cuáles textos y cómo queremos que los lean; qué es lo que creemos fundamental para ese profesional del Derecho que estamos construyendo; queremos despertar su *sensibilidad* como jurista por los problemas sociales regionales y del mundo; o queremos hacer de él el gran jurista, con un ego gigante porque domina un lenguaje que nadie le entiende.

El o la estudiante, llega a la universidad a conocer un derecho o unos derechos, que inicialmente puede creer que sólo está en los textos, y de todos los que participamos en la construcción de ese profesional, depende si le incorporamos el contexto y cuál texto y cuál

contexto; en cada lectura que provoquemos habrá una intencionalidad, leer a Quijano para acercarse a los problemas latinoamericanos, a Molano para aproximarse a los problemas colombianos, o a Correas para leer el derecho en Latinoamérica, no será lo mismo que leer nuestros problemas con Habermas, Bourdieu o Luhmann, algo queremos mover en el estudiante cuando le pedimos leer *Patatas arriba* de Eduardo Galeano, o cuando leemos con él *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar en América Latina en el siglo XXI* (González Casanova; Comp. Roitman Rosenmann, 2009).

En todo caso, dejamos claro que la idea no es conocer, reconocer, leer y observar sólo textos y contextos latinoamericanos, se trata de conocer, reconocer, leer y observar también textos y contextos latinoamericanos; de esta manera, citamos a González Casanova, cuando dice:

En todo caso, si los nuevos descubrimientos y técnicas deben ser atendidos, su presencia no acaba con todos los conocimientos antiguos. Nuevos y antiguos conceptos merecen nuestra atención y de ser cernidos, descubiertos en sus interfases, articulados al conocimiento por objetivos. En realidad, todo proceso de formación científica retiene y redefine los conceptos anteriores, los reestructura y acota. Si en los nuevos conceptos o realidades busca las formaciones que ayuden a comprenderlos, con los nuevos conceptos también reestructura y redefine sus predecesores y busca controlar el rango de validez y alcance. Acometer tales tareas, con la mayor consecuencia y precisión, es tanto más importante cuanto vivimos la tan traída y llevada crisis de paradigmas. (2009, p. 23)

3. Algunas consideraciones para finalizar.

Como puede observarse, no planteamos en este artículo la necesidad de que exista una Sociología del Derecho como una disciplina autónoma, con objeto y método propio; esto sería pretender hacer de cada diálogo interdisciplinar una disciplina más; no se trata de fragmentar cada vez más las ciencias y la construcción del conocimiento, se trata de acercarlas, de buscar conjuntamente respuestas a las preguntas y problemas sociales que vivimos en nuestras sociedades; en esta línea, es conveniente que los profesionales del Derecho, observen y sientan que ese diálogo interdisciplinar, está presente durante todo su proceso formativo y no que observen y sientan, que es una disputa entre lo jurídico y todas las disciplinas que llegan al Derecho para abordar y comprender mejor, y de diferente manera, los sujetos y objetos de los estudios jurídicos.

En el programa de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, en este momento se está aplicando un plan de estudios que consta de cinco ejes, uno de ellos es el de Contexto, en el que se ha optado por cursos sobre Problemas sociales, Problemas colombianos, Problemas latinoamericanos, Visiones de Justicia, entre otros, en los cuales participan disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política, la Historia y la Economía, en este caso, entonces, no tenemos Introducción a la Sociología o Sociología del Derecho, el estudio de los distintos problemas se aborda desde distintas disciplinas y no solo desde la Sociología. Son estas alternativas que cada programa analiza y decide qué discursos pone a circular en el proceso formativo de sus estudiantes.

Lo que finalmente aquí planteamos, sí busca, en primer lugar, que se mantenga presente el contexto, el tiempo y el lugar en el cual estamos formando los estudiantes; en segundo lugar, que estemos atentos a la vivencia cotidiana del derecho; en tercer lugar, que observemos cómo desde la formación podemos aportar a la transformación de la sociedad, lo cual implica darle un sentido político a lo que hacemos en los cursos en los programas de Derecho; y, en cuarto lugar, reconocer que los problemas sociales requieren de la investigación en derecho, de la *sensibilidad* jurídica como una disciplina social, en la que es posible hacer estudios disciplinares e interdisciplinares.

BIBLIOGRAFÍA.

BAUMAN, Zygmunt (1994). *Pensando Sociológicamente*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.

BOURDIEU, Pierre y TEUBNER, Gunther (2000). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Uniandes.

CISNEROS PUEBLA, César (2008). “Manifiesto para una “Sociología peligrosa”. *Athenea Digital*, (13): 171-184

COURTIS, Christian (2003). *Enseñanza jurídica y dogmática en el campo jurídico latinoamericano: apuntes acerca de un debate necesario*. En: García Villegas, Mauricio y RODRÍGUEZ César (Editores). *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia. pp. 75 – 91

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2009). *Sociología Jurídica Crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: ILSA.

ESQUIROL, Jorge L. (2003). *¿Hacia dónde va Latinoamérica? Una crítica al enfoque sociojurídico sobre Latinoamérica*. En: García Villegas, Mauricio y Rodríguez César (Editores). *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia. pp. 93 – 102

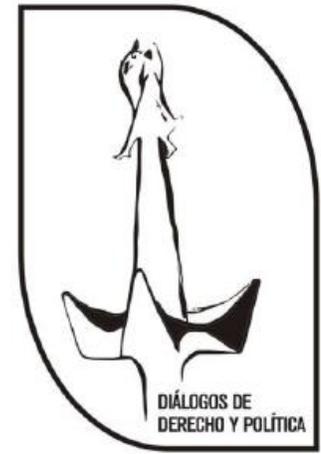
GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo; Comp. Roitman Rosenmann, Marcos (2009). *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar en América Latina en el siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso.

LEMAITRE RIPOLL, Julieta (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

MURGA FRASSINETTI, Antonio (2006). *La sociología de los movimientos sociales*. En: De la Garza Toledo, Enrique. *Tratado latinoamericano de Sociología*. México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 103-121

VIDAL, Roberto (2003) *Propuestas para una apuesta social del derecho*. En: García Villegas, Mauricio y Rodríguez César (Editores). *Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia. pp. 127 – 142.

WEBER, Max (1997). *Economía y Sociedad*. 2ª. Edición. México: Fondo de Cultura Económica.



**La auditoría ambiental y la industria amigable con
el ambiente, meta del desarrollo sostenible en el
derecho ambiental para Cuba
por parte de la EFS-CGR.**

Alcides Francisco Antúnez Sánchez

Profesor Auxiliar. Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas.
Universidad de Granma. República de Cuba.
Correo electrónico: aantunez@udg.co.cu.

Resumen.

La auditoría ambiental, como herramienta evaluadora de la gestión ambiental, parte del problema científico concebido en: insuficiencias en la ordenación jurídica de la auditoría ambiental en el sector estatal, incidente en su finalidad de control ambiental en pro de la empresa amigable con el ambiente y el desarrollo sostenible. Tiene como objetivo argumentar los presupuestos teóricos de la auditoría ambiental a partir de su valoración histórica, doctrinal y exegetica, a fin del perfeccionamiento de su ordenación jurídica.

Los métodos utilizados fueron el teórico-jurídico, el histórico-lógico, el exegetico-jurídico, el de derecho comparado, el de análisis y síntesis. Como resultado principal se formulan los presupuestos teóricos para el futuro perfeccionamiento de la auditoría ambiental en el sector estatal y las otras formas de gestión en el contexto económico social. Su finalidad es lograr el desarrollo sostenible con la creación de empresas amigables con el ambiente, que permitan el equilibrio entre el progreso y la naturaleza.

Palabras clave: auditoría ambiental, empresa amigable con el ambiente, desarrollo sostenible.

La auditoría ambiental y la industria amigable con el ambiente, meta del desarrollo sostenible en el derecho ambiental para Cuba por parte de la EFS-CGR.

1.- Íter histórico de la auditoría ambiental.

La preocupación por la protección del medio ambiente ha alcanzado importancia y magnitud en los últimos años al convertirse en tema de interés para el empresariado, abarcando tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental. (MEJIA HENRY, A. 2010)¹

Se aprecia que está vinculada al desarrollo industrial, esencial para la generación de recursos que permitan crear empleos y promover la educación ambiental como bases del bienestar social y la calidad de vida para alcanzar el desarrollo sostenible.

La misma como institución jurídica, se ha desarrollado en diferentes países, a través de una construcción legislativa iniciada desde el Derecho Administrativo hacia el Ambiental, conformando el Derecho Administrativo Ambiental; al ser la auditoría reconocida como una de las herramientas de gestión. (LOZANO CUTANDA, B. 2003)² Para ello, el hombre, con el empleo de las tecnologías ha logrado industrializarse y con ello ha traído contaminación ambiental. Deberán evaluarse los efectos de la contaminación, al distinguir la natural de la industrial; acelerada a partir de la Revolución Industrial. (MENDEZ GUTIERREZ DEL VALLE, R. 2009)³

Es así, que diversos estudios desde la doctrina contable y la doctrina *ius* ambientalista realizados en Iberoamérica, reconocen a la auditoría ambiental como la herramienta de gestión capaz de evaluar y sentar las bases a las políticas medio ambientales en las empresas, la misma ejecuta análisis de los riesgos ambientales generados y evalúa su impacto con el complemento de otras herramientas como la EIA, (ARISTAZABAL OSSA,

¹*La responsabilidad por daños al ambiente.* Accidentes industriales ocurridos en la planta química de Seveso en 1976, el accidente nuclear de Chernóbil en 1986, el accidente petrolero Exxon Valdez en Alaska en 1989, el accidente del Parque Natural “Doña Ana” de 1998, el desastre mundial con el naufragio del Buque Prestige con vertidos de petróleo en España en el 2003. La contaminación en la Amazonía Ecuatoriana por la Transnacional Chevron Texaco en 2013, como malos ejemplos de la protección ambiental por las industrias al no realizarse la Auditoría Ambiental. El Salvador. pp.1-35

²*Manual de Derecho Administrativo Ambiental.* 3era ed. Editora Dykinson. España. pp.29-34. Coincide en los antecedentes del *Ius Ambientus*, reconocido en el *Ius Comune*: normas interdictales como el interdicto de Cloacis-Digesto 43.23.3, permitan al demandante limpiar y hacer reparaciones por daños en el patrimonio producidos en ocasión de daños al entorno..., ...así mismo se previa la represión criminal por daños ocasionados al entorno y se castigaba el que ofendiere las buenas costumbres, el que echara estiércol a alguien o le manchara con lodo, o ensuciara las aguas y contaminara las cañerías y depósitos u otra cosa en perjuicio público. Digesto 47.1.1)... Con posterioridad en la Edad Medieval, por medio de la Partida III, Título XXVIII, la Ley III, determinó como *res nullius*, cosa sin dueño a los animales salvajes. En la edad moderna, se han dictado normas protectoras de los recursos naturales, en especial del recurso maderero. La preocupación ante la magnitud de los problemas relacionados con la salubridad ambiental, los agentes contaminadores industriales, dieron lugar a que se crearan normativas en materia de control ambiental, dictan límites a actividades insalubres de su tutela en Salud Pública.

³Son reconocidas a nivel mundial tres Revoluciones Industriales, la primera en la industria metalúrgica y textil, la segunda con el motor de explosión, los explosivos químicos, el desarrollo de la industria del automóvil, la industria siderúrgica y la producción de aparatos eléctricos; la tercera con la biotecnología, la microelectrónica y la informática, desde el 1800 hasta el 2007. Ministerio de Fomento. España.

H. 2006)⁴, esta se practica de forma voluntaria u obligatoria; su ejecución fusiona el objetivo prioritario de la empresa, obtener beneficios económicos unidos a la protección ambiental como valor agregado.

La obra de Lucas Paccioli, con el método conocido de la “partida doble”, evidencia que desde el año 254 a. n. e. se inspeccionaban y comprobaban las cuentas, factor que permitió la evolución paralela de la actividad de la Auditoría como resultado de la práctica de la Contabilidad. (TUA PEREDA, J. 2008)⁵.

En el siglo XX, al incluirse normativas jurídicas por la Administración Pública, se fortalece el trinomio Contabilidad, Auditoría y Derecho, cobra nuevas dimensiones como normativa para proteger los activos, tipifica la protección del bien jurídico ambiental, con reflejo en la contabilidad directa o indirecta.

Esta institución jurídica, tiene un nexo causal, la exigencia de la responsabilidad ambiental y la cuantificación de los daños, la responsabilidad social empresarial vinculada a la economía y a la contabilidad ambiental, como valor agregado en la ética empresarial.

Apreciamos que ella ha evolucionado con el transcurso del tiempo, en relación con el país que la aplique y su desarrollo tecnológico. Su conexión, aparece relacionada a los orígenes del *ius* ambientalismo, como parte de la Agenda Pública Internacional; las EFS señalan al año 1969 como su inicio. (PNUMA-ONU. 1995)⁶.

La misma tiene su origen en los Estados Unidos de América, a finales de los años 70 del siglo XX, apareció para evaluar la salud de las empresas químicas con la finalidad de servir como una herramienta de dirección para la gestión ambiental, ante el aumento y la complejidad de la normativa jurídica Estadual y Federal en la presidencia de Nixon. (LEE, H. 1998)⁷.

Es así, que en la década de los 80 del pasado siglo, se extendió a la Unión Europea en las subsidiarias estadounidenses radicadas allí. (MURAD ROBLES, P. 2009)⁸. Como respaldo al compromiso de la Comisión Brundtland en 1987, al formular "*un desarrollo sustentable que satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer las suyas*".

Su *íter* histórico, a partir de ser reconocida por las EFS-INTOSAI en el año 1995, relacionada a la aplicación voluntaria de la responsabilidad social empresarial. Es por ello, que en esta propia década, se le adicionan nuevos elementos tecnológicos vinculados al

⁴ *Auditorías Ambientales. Evaluación Ambiental Estratégica.* Génesis de la evaluación de impacto ambiental y la Auditoría ambiental. Contraloría de Colombia. pp.29-66.

⁵ *Evolución y situación actual del pensamiento contable.* La inserción de la contabilidad ambiental en la empresa. En Revista Legis de Contabilidad & Auditoría No. 24. Colombia. pp.4-19

⁶ *Cumbre Mundial del medio ambiente.* Acerca de la problemática ambiental mundial. Brasil.

⁷ *Manual de Auditoría Medioambiental. Higiene y Seguridad.* Política Nacional Ambiental desde 1969, cuerpo legislativo sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en Leyes Federales y Estaduales. 2da ed. Editora Mc Graw-Hill. Estados Unidos de América. pp.7-29.

⁸ *La Auditoría Ambiental voluntaria, concepto, antecedentes, fundamentación jurídica y evaluación.* A solicitud del empresario. Editora Porrúa. México. pp.263-303.

Comercio Internacional, la hacen más compleja, completa y dinámica por parte de los sujetos económicos que la implementan al ser más integradora que la inspección ambiental; las técnicas, métodos y objetivos de la auditoría como actividad de control han ido de forma simétrica en evolución para poder atender y dar respuestas a las nuevas exigencias de los clientes a partir del siglo XX hasta la actualidad en el mercado de bienes y servicios, donde aparece la empresa amigable con el ambiente.

Su expresión moderna, aparejada a su *íter* histórico y evolución, la consideran como la herramienta evaluadora del SGA, es este el mecanismo clave para obtener información sobre la efectividad de la gestión ambiental de la empresa, al identificar los problemas asociados a su trabajo en materia de seguridad y ambiente laboral, los nuevos desafíos ambientales, propone medidas de prevención y mitigación, complementada con la revisión contable ambiental como otros de sus elementos a evaluarse.

Ella en sí, aparece vinculada con las problemáticas ambientales del siglo XXI, surgida como efectos de la crisis ecológica concebida con: el aumento de las temperaturas, el agujero en la capa de ozono, la desertificación, la acumulación de residuos radiactivos, la extensión de enfermedades como el cáncer, la malaria, la insalubridad del agua dulce, la inseguridad alimentaria, el fenómeno de la contaminación urbana y el agotamiento de los recursos renovables y no renovables, vinculados con los mega problemas ambientales (ARNER GUERRE, A. 2013)⁹

Las EFS, como el sujeto internacional que la regula, la identifica como la herramienta técnica de gestión para realizar la evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la efectividad de la organización auditada; la gerencia y los equipos ambientales para proteger el medio ambiente con un mejor control de las prácticas ambientales y la evaluación. (ANTUNEZ SANCHEZ, A.2010)¹⁰

Las Normas ISO 14001 y 19011 la definen: ...“proceso sistemático, autónomo y documentado para obtener evidencias de la auditoría, evalúa de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en que se cumplen los criterios de auditoría.”... Su regulación en el ordenamiento jurídico cubano, aparece cuando se crea la EFS-CGR a través de la Ley de la Contraloría en el año 2009 y esta tipología se reconoce en su Reglamento en el 2010 (AGUILERA MESA, I.1997).¹¹

La Unión Europea, América Latina y el Caribe en relación a sus ordenamientos jurídicos, idioma, cultura y realidad económico-social, es capaz de evaluar y sentar las bases de una política medio ambiental dirigida a los empresarios de las formas de gestión estatal y no

⁹*Responsabilización voluntaria de la industria en la protección medio ambiental.* La necesidad de implementar el SGA para mitigar la contaminación. Regulada en el Libro Blanco y Libro Verde complementado en las Normas EMAS. Unión Europea. Editora Lex S.A. España.pp.123-342

¹⁰*La Auditoría Ecológica, un instrumento en la gestión ambiental.* Herramienta de gestión para introducir nuevas concepciones como empresa limpia. En Revista de Derecho y Medio Ambiente. España.No.21. p.18

¹¹Algunos autores dejan entrever que esta actividad de control se vincula a la construcción de la empresa ecológica, con concepciones desde las ciencias contables, dan paso a la doctrina *ius* ambientalista, ligada a las herramientas de gestión como nexo en este tránsito. *Proyecto de Programas para la realización de auditorías de gestión ambiental.* pp.45-51

estatal, tiene como fin, ejecutar análisis de los riesgos ambientales que pudieran generarse en el desempeño de su actividad y evaluar los impactos generados, se aprecia su vínculo con los principios que informan al Derecho Ambiental.

Se considera, su vínculo con los conceptos de Economía y la Contabilidad Ambiental establecidos por el PNUMA (LINARES LLAMAS, P. 2010)¹², necesarios para ejecutar esta tipología de auditoría por parte de los auditores de las EFS y las Sociedades Mercantiles; relacionada con otras herramientas de gestión, con la gestión social empresarial y con la responsabilidad ambiental, al evolucionar en el siglo XXI.

¿Cómo Actividad de Control, de Servicio Público, de Fomento y de Gestión Económica? La concepción de servicio público, concepto controvertido, entendido de diversas formas y mutando en dependencia de las circunstancias políticas, económicas y sociales de los Estados. Como actividad de control -Administración Policía-, sus destinatarios son: los órganos, organismos, organizaciones y entidades sujetos a las acciones de control que dispone la Ley, obligados a mantener sistemas de control interno conforme a sus características, competencias y atribuciones institucionales. Su finalidad: mantener, controlar y evaluar la efectividad del sistema en las instancias de dirección. Su importancia: comprobar la aplicación de las políticas del Estado en la preservación de las finanzas públicas y el control económico administrativo (GORDILLO, A.2006)¹³.

En la protección ambiental este tipo de control ha mutado, se valora la aplicación de otros mecanismos de control incorporados en el transcurso de estos años, conocidos como técnicas de tutela ambiental, realizadas a través del control interno, la fiscalización, la inspección, la auditoría, el ordenamiento ambiental, la información y la educación ambiental. Los de control ambiental, se establecen a través de la auditoría ambiental, la policía ambiental, la supervisión ambiental y otros. (PÉREZ MORENO, A.1993).¹⁴

Como actividad de gestión económica, aparece en este escenario el tributo ambiental, mecanismo utilizado para obtener un desarrollo limpio -Protocolo de Kioto-, permite lograr que quien contamine pague, vinculado al vertido ambiental (PIGOU, A. 1993).¹⁵ El fomento ambiental, como estímulo para que las empresas sean menos contaminadoras, se aprecia su regulación en Leyes de Fomento y de Tributación.

Conocidos como “impuestos verdes o reformas fiscales verdes” en la doctrina consultada, utilizadas como herramientas de mercado, aplicadas al transporte híbrido o eléctrico, en el reciclaje de botellas plásticas, al control de la deforestación boscosa, al tratamiento al agua potable y desechos sólidos, para conservar la biodiversidad y el uso de combustibles fósiles -modificar la matriz energética- (RÍOS GUAL, J.2007)¹⁶.

¹²*Economía y Medio Ambiente: herramientas de valoración industrial*. Se valora por los ecologistas puros que el medio ambiente no humano, ecosistemas y bienes naturales no deberán ser valorados, toda vez que se incorporarían juicios de valor humano, no los propios del medio ambiente. Editora Mc Graw-Hill. España. pp.1-29

¹³*Tratado de Derecho Administrativo*. La promoción del bienestar social. 8va ed. Editora Macchi. Argentina. p.12.

¹⁴*Instrumentos de tutela ambiental*. El régimen tributario ambiental. Editora Trivium S.A. España. pp.8-57.

¹⁵Pionero de los tributos con *finalidad ambiental*, propuso hace más de cuatro décadas un gravamen por emisión de contaminantes, con la finalidad de alcanzar el nivel óptimo de contaminación mediante la nivelación del tributo al costo marginal externo para cada nivel de producción.

¹⁶*La reingeniería aplicada al mundo empresarial del siglo XXI*. Son tres las fuerzas que por separado y en combinación, impulsan a las compañías a penetrar en un territorio, desconocidos por ejecutivos y administradores:

Para ello, la auditoría, como actividad de control a los bienes públicos ambientales, permite a los empresarios la concreción de la empresa amigable con el ambiente y es la contrapartida a la inspección ambiental, toda vez que es más integral. Ella revisa la implementación dentro de la organización el sistema contable ambiental, a través de procesos y procedimientos por el equipo auditor y la observancia de la legalidad en relación a las normas contables y de auditoría establecidas. Es ejecutada conforme al plan anual que conforma la EFS. (BERNAL FISIL, F.2010) ¹⁷

Su regulación aparece como institución jurídica a partir de ser reconocida en la firma de Convenios y Acuerdos Internacionales con las EFS y los Organismos Internacionales, integrándose en las Constituciones y en los derechos internos a través del Código Ambiental, Ley Orgánica Ambiental, Ley de Auditoría Ambiental y Ley de Contraloría; vinculada en su aplicación por normativas jurídicas en materias de Administración Pública Ambiental, Orgánicas de la Administración, Gestión Ambiental, Responsabilidad Ambiental, Control de la Contaminación Ambiental, de Salud, Agua, Vida Silvestre, Parques Nacionales, Corredores Marinos, Agraria y Ordenanzas Municipales, entre otras. Complementada para su aplicación con las normas voluntarias ISO 14 000, 19 000 y la 26 000, las EMAS y las disposiciones de las EFS-INTOSAI.

Se aprecia, que al exigir la responsabilidad, su tramitación se ejecuta en procesos penales ante las Fiscalías Ambientales, la solución final de estos conflictos se realiza en Tribunales Ambientales (BURDYSHAW, C.2013).¹⁸

Es así, que la misma como herramienta está vinculada con los principios que informan al Derecho Ambiental, es una acción preventiva, de cautela, de cooperación, de quien contamina paga, de evaluación del impacto ambiental, de responsabilidad, de participación ciudadana, de equidad intergeneracional, de progresividad y de sustentabilidad (CAFERRATA, N. 2010)¹⁹

Ha ido en evolución con la aplicación de otros instrumentos que se le han incorporado, como regulaciones y herramientas entre las que se destacan, la cobertura financiera con el seguro ambiental, los incentivos fiscales, la ecotributación, las tecnologías limpias y la responsabilidad objetiva (PÁEZ SANDUBETE, J.M.2008)²⁰.

los clientes, la competencia y el cambio. Las herramientas de gestión ambiental y la empresa ecológica. En Revista de Empresas. España. pp.1-10.

¹⁷ Auditoría Ambiental o Ecoauditoría. En Revista Actualidad Empresarial. No. 201. España. pp.1-2.

¹⁸ ¿Qué puede aprender Chile de la experiencia de otros Tribunales Ambientales en el mundo? En el mundo los tribunales ambientales, reconocidos en 41 países y por sus resultados en un desarrollo ecológico sostenible, su composición se integra por juristas especializados en Derecho Administrativo o Ambiental, profesionales de las ciencias económicas especializados en materia ambiental, con diez años de experticia. En Revista FIMA. Chile. pp.93-120

¹⁹ Principios del Derecho Ambiental. Editora Abeledo Perrot. Argentina. pp.7-69

²⁰ Toman posición desde la ciencias contables sobre la Auditoría Ambiental, sus beneficios, limitantes y consecuencias negativas. *La Auditoría Medio Ambiental en la Unión Europea, una perspectiva contable*. En Revista Contable. España.p.9.

Es a su vez, interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria, al intervenir en su ejecución diversos profesionales de las ciencias, de aquí que se reconozca su multidimensionalidad (MARTIN MATEO, R.1982).²¹

Esta es reconocida en las pautas trazadas por los bloques comerciales -UNASUR, MERCOSUR, ALBA, GATT, UNION EUROPEA), la Agenda 21, el Protocolo de Montreal, la Convención sobre Diversidad Biológica- donde señalan el impacto en las decisiones de los empresarios y su repercusión económica al no implementarse la contabilidad ambiental como un indicador para el proceso evaluado de la actividad ambiental.

Para ello, dentro de la ejecución de esta actividad de control, deberán quedar definidos los conceptos de economía ambiental, la persecución social del ambiente, los principios universales del Derecho Ambiental y desde el punto de vista de la generación de la contaminación, al definirse cuál es la responsabilidad de la naturaleza y cual por las actividades del hombre, estos análisis permitirán actuar conforme a derecho para pagar por el daño en la evaluación realizada por los auditores.

Al realizarse dentro de la empresa a los empresarios: ¿Se deberá acatar la legislación de protección del ambiente por convicción o por obligación?, ¿Por qué lo hacen los empresarios? ¿Todos lo hacen? ¿Por qué tiene que intervenir el Derecho Ambiental? En materia de seguridad y salud laboral las empresas radicadas en el país cumplen de manera adecuada la legislación, contrario a lo que ocurre cuando estas son vendidas a empresarios extranjeros (VALDIVIA AGUILAR, E. 2014).²²

Por esto, la temática contable dentro de esta acción de control es de gran relevancia, le permite al empresario conocer los costes asignados a la protección ambiental en su empresa, para evaluarlos a través del control interno y cuando sea solicitada una evaluación interna a través de la actividad de control ambiental (WOLISKY, J. 2009).²³

2.- Elementos de la Auditoría Ambiental.

Los elementos subjetivos aprecian los autores, se reconocen en esta relación administrativa son: Auditor: auditores certificados que pertenecen a las EFS o a las Sociedades Mercantiles de Auditoría. (Habilitados en el Registro de Auditores) auxiliados por otras instituciones. Auditados: formas de gestión estatal y no estatal.

Sus elementos objetivos están definidos en: la formalización de la auditoría a través de un contrato de servicio público, de manera voluntaria u obligatoria, en su práctica se integrarán dentro del equipo auditor diversas profesiones de las ciencias y saberes -Transversalidad-, se practica para conocer los índices de contaminación, para su ejecución utilizará el programa, concluye al entregar el informe y el certificado ambiental -Ecoetiqueta-.

²¹*Nuevo Derecho Energético*. Refuerza la protección del bien jurídico ambiental en la Unión Europea. Editora Ieal. España. 1982. p.65.

²²Perito en Gestión Ambiental Internacional. Procuraduría Federal del Medio Ambiente. México.

²³Auditor Ambiental y Contador Contable Internacional. Argentina.

Sus elementos formales apreciamos que son: la Notificación Inicial del control ambiental y el contrato de servicios, donde se evalúan: implementación de las tecnologías limpias - parámetros-, normas ISO y EMAS, directrices y procedimientos de las EFS, SGA, EIA, normas de auditoría y principios contables.

2.2.- La empresa amigable con el ambiente.

El PNUMA, ha considerado, la necesidad de implementar la economía ambiental para lograr la sostenibilidad. Esta contribuye al aumento económico con patrones de sostenibilidad al permitir mayor inclusión social, mejor bienestar humano y más oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, para mantener saludable los ecosistemas al utilizar los SGA; es a la vez un instrumento y una herramienta para la Administración Pública en la toma de decisiones, están dirigidas al ciudadano en la protección del medio ambiente y sus recursos naturales en la construcción de la empresa amigable con el ambiente (EMBED ARAUJO, A. 2006).²⁴

En Cuba, podemos significar que los resultados de los estudios realizados en el 2013 por el PNUMA, demuestran que no ha existido una construcción jurídica adecuada de los conceptos de economía y contabilidad ambiental, dentro del Sistema Nacional Contable, que permitirían transitar a la aplicación de en el sector estatal con la Auditoría Ambiental para conformar la empresa amigable con el ambiente (GARRIDO VAZQUEZ, R. 2013).²⁵

Es por ello, por la transversalidad de la cuestión ambientalista y la influencia dentro de los ordenamientos jurídicos analizados de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea, evidencian dentro del nuevo constitucionalismo figuran un número importante de disposiciones referidas a la preocupación por la protección medio ambiental y a la promoción del desarrollo, al insertárseles cuestiones ambientales que parten de las Leyes fundamentales desde el pasado siglo hasta la actualidad con una dimensión interdisciplinaria; confirman la existencia de democracia participativa por parte del ciudadano en la protección ambiental para fomentar las empresas amigables con el ambiente, no concebidas aún en el escenario empresarial del sector cubano.

Ello, nos permite señalar, la necesidad de actualizar la legislación cubana a partir de la norma constitucional, la ley marco ambiental y el derecho sustantivo vinculado a la política ambiental. Se reconoce además el trabajo de las ONGs ambientalistas. Esto demuestra la coyuntura de la democracia participativa, a partir del nuevo constitucionalismo en

²⁴*El ciudadano y la Administración*”. En Revista del Instituto de Administración Pública No. 10. España. p.24 Coinciden Agustín, GORDILLO. *Tratado de Derecho Administrativo*. T II. El Derecho a un Medio Ambiente sano. Editora Iustel. Argentina. 2006. p.15 Miguel, SANCHEZ MORON. *Derecho Administrativo*. El ciudadano ambiental: equilibrio natural para la tranquilidad. Le preocupa lo inesperado, la incertidumbre manifestada por la irregularidad del clima, por la inestabilidad de los fenómenos naturales y por un calentamiento que no se modifica. 6ta ed. Editora Tecnos. España. 2010. p.440.

²⁵*Las Constituciones y de las Leyes Marco o Generales del Ambiente*. PNUMA-ONU. Argentina. Posiciones contables y jurídicas, constatan la interdisciplinaria, con la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental (Auditoría), consultar la obra de. *Estudio de caso: Cuba. Aplicación de instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental*. Cuba. pp.33-40.

Latinoamérica, discernible en las Constituciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia, como máximos exponentes, no recocidos de manera adecuada en la nación cubana.

Es aquí, donde la auditoría ambiental, entra a jugar un rol para lograr el equilibrio entre los avances tecnológicos y la construcción de la amigable con el ambiente. Determinamos que sus ventajas están en: la aplicación de SGA eficaces y eficientes, la implementación de las T+L, el acceso a coberturas financieras a través de la póliza ambiental, la implementación de la contabilidad ambiental, el cumplimiento de la legislación ambiental y de la política ambiental, el acceso a mercados exigentes al tener mayor competitividad sus productos o la prestación de servicios, la mejoría de la imagen y de la credibilidad de la empresas.

Por esto sus limitantes serian: la obsolescencia tecnológica de las formas de gestión, la heterogeneidad industrial, los costes elevados de las tecnologías limpias y las formas de organización.

De aquí que declaremos que su importancia se ubica en: empresas no contaminadoras al medio ambiente, que obtendrán la certificación ambiental -ecoetiqueta- acorde al desarrollo sostenible-competitividad, para la satisfacción de las necesidades socio-económicas con un mínimo de coste ambiental. (ANTUNEZ SANCHEZ, A.F. 2014)²⁶

Ahora bien, en el plano jurídico, esta tipología de auditoría tiene como omisión la ausencia de la certificación ambiental al concluirse la evaluación, al no haberse regulado en la normativa en vigor en el ordenamiento jurídico cubano, de uso en el resto de la doctrina consultada en la región de Iberoamérica y en el resto de países contrastados, por los beneficios que su valor agregado trae para el comercio interno y el foráneo a los empresarios de las formas de gestión estatal y no estatal, como tránsito a partir del certificación de la calidad a la ambiental en ese siglo XXI.²⁷

Es cierto que en Cuba el control a los bienes públicos, tiene como nota característica la obligatoriedad, a diferencia de otros entornos al ser mayoría la forma de gestión estatal la que predomina, cuestión que a futuro deberá ser analizada al entrar otras formas de gestión no estatal en el escenario económico del país con la implementación de los Lineamientos en la actualización del modelo económico.²⁸

²⁶“La praxis de la auditoría como función pública, dirigida a la protección del bien público ambiental para la empresa ecológica”, para lograr empresas amigables con el ambiente en, Revista electrónica Actualidad Jurídica Ambiental, España, 2014, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com>

²⁷Este autor considera, la década del 80 del siglo pasado, el éxito de la empresa estatal cubana se alcanzaba al lograr la marca estatal de calidad de sus productos, el siglo XXI mide no solo volúmenes productivos, mide eficiencia y eficacia de la gestión; será la auditoría ambiental la que permitirá a través de la certificación ambiental lograr empresas amigables con el ambiente, ausente en la Ley No. 107, su Reglamento del 2010 y en las Directrices del 2013, para abrir el camino en la actualización del modelo económico cubano en las formas de gestión estatal del sector estatal cubano.

²⁸LINEAMIENTOS VI CONGRESO PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, Editorial Política, La Habana, Cuba, 2012. La actualización del modelo económico cubano se inició a partir del 1 de noviembre del 2010, con el debate del Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social, se aprobó en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado del 15 al 18 de abril del 2011 y por el Acuerdo Número VII-61 de fecha 1 de agosto del 2011, de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, Cuba.

De aquí, que apreciemos que la multidimensionalidad de la auditoría, a partir de sus características doctrinales, es el -proceso que examina de manera exhaustiva los equipos y tecnologías en las empresas, evalúa los índices de contaminación, los riesgos, informa a los empleados sobre la problemática ambiental para que se apliquen buenas prácticas, es evaluadora de la política y la normativa ambiental y con ello adoptar medidas correctivas y preventivas, es ejecutada de forma voluntaria u obligatoria por la EFS y las sociedades mercantiles-; reconocida en los ordenamientos jurídicos a partir de la firma de Convenios y Acuerdos internacionales por todos los países miembros de la EFS-INTOSAI, esta protección como bien público ambiental se genera a partir de los textos constitucionales, desarrollados en la normativa ambiental y de la auditoría pública en los ordenamientos jurídicos internos.(DEL MONTE NAVARRO, A. 2007)²⁹

De manera supletoria se aprecia, la utilización de las normas voluntarias ISO 14000, 19011, 26000 y las EMAS, como otras disposiciones jurídicas, contables y de otras ciencias por su multidimensionalidad. Siendo su naturaleza jurídica, proteger el bien jurídico ambiental como bien público, vinculada a otras herramientas e instrumentos de gestión ambiental en su práctica.

Hemos corroborado, que con la aplicación de instrumentos contables e incentivos fiscales se ha desarrollado como una institución jurídica, esto ha permitido la configuración del trinomio de la contabilidad como instrumento de las ciencias contables, del derecho desde su dimensión socio-económica al mutar hacia la auditoría ambiental, necesitada de una adecuada y necesaria ordenación jurídica, en razón de su importancia para proteger el medio ambiente y la economía; toda vez que no podrá estar divorciada como herramienta de gestión superior de la potestad inspectora por ser más integradora, debido a la información que le aportan las ciencias contables que tributan hacia la configuración del Derecho Ambiental Administrativo.³⁰

Para esto, sus elementos objetivos, definidos a partir de su práctica en un programa como proceso sistémico, en procedimientos realizados por los auditores y profesionales de diversos saberes por ser esta interdisciplinaria, transdisciplinaria y multidisciplinaria, realizada en un contrato de servicios a solicitud de los empresarios; su resultado final se concreta con la entrega de la certificación ambiental luego de socializado el informe evaluador de los indicadores de la responsabilidad social empresarial -ambiental-. (ANTUNEZ SANCHEZ, A. F. 2015)³¹

²⁹“*La modernización empresarial en Cuba*” en, Revista Economía y Desarrollo, Cuba, 2007, pp.5-67; TRIANA CORDOVÍ, Juan, “*Un panorama de la economía cubana, las transformaciones en curso sus retos y perspectivas*” en, Revista electrónica Ciencias Sociales, número 31, 2008, p.12, <http://www.filosofia.cu/ifc/rcs.htm>; FERNÁNDEZ-COMPANIONI, Andrés, “*La empresa cubana, la competitividad, el perfeccionamiento empresarial y la calidad*” en, Anuario de la Facultad de Ciencias económicas y empresariales, Universidad de Oriente, Cuba, 2012, pp.1-13, <http://ojs.uo.edu.cu>.

³⁰NORMAS DE AUDITORÍA, CGR, Cuba, 2013. En relación al artículo 31, de la Ley No. 107, Ley de la Contraloría General de la República. Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición Extraordinaria No. 32, de fecha 14 de agosto de 2009.

³¹ “*Disquisiciones teóricas, doctrinales y exegéticas sobre la praxis de la auditoría como función pública, dirigida a la protección del bien público ambiental para la empresa ecológica*” en, Revista Dos Tribunais Thomson Reuters, número 951, Brasil, 2015, <http://www.thomsonreuters.com>

En su ejecución, se aprecian que son utilizados los avances de la ciencia y la tecnología, por su vínculo con la reingeniería de procesos. A la vez, los auditados, como sujeto pasivo se les exige la responsabilidad en todas sus aristas.

En los elementos subjetivos en su ejecución, le son aplicables las normas de auditoría pública, las normas y los principios contables, los principios ambientales, los que en su conjunto todos armonizan el progreso y la naturaleza, para lograr empresas amigables con el ambiente.

Ello incide, en el cambio propuesto para modificar los patrones de cultura organizacional y de la conducta empresarial, vinculados a los modos de actuación en la protección medio ambiental, para formar una adecuada conciencia -ética empresarial-. Permitirán con ello, obtener los beneficios incorporados ante barreras comerciales cada vez más exigentes, acceder a coberturas financieras con la póliza ambiental³² (VIGIL IDUATE, A.2013), ante sucesos eventuales o fortuitos, que en este siglo XXI son cada vez más adversos.

Aparece regulada como actividad de control y de servicio público en los ordenamientos jurídicos; ella es ejecutada en normativas jurídicas ambientales y en procedimientos administrativos por la EFS, para su concreción como sus elementos formales y corroborar las evidencias del control ambiental a través de la auditoría realizada.

Para ello, la sistematización como institución jurídica, es para proteger al bien jurídico ambiental, desde la doctrina *ius* administrativa hasta la *ius* ambientalista, precisa de los presupuestos jurídicos, a partir del *iter* histórico analizado, sus orígenes, principios, evolución, su tratamiento doctrinal y legislativo en los ordenamientos jurídicos analizados por los autores.

Es por ello, que los principios de la auditoría ambiental, se conforman de lo que informan las ciencias contables, la auditoría pública como ciencia y las EFS, trascendentes para la práctica de este control ambiental.

Y que como control ambiental, es de suma importancia en el desarrollo de un país, para poder producir sin afectar al medio ambiente, con una adecuada planificación, organización, ejecución, control y evaluación de la gestión ambiental a las formas de gestión estatal y no estatal, con un ambiente adecuado, una apropiada calidad de vida y ecología equilibrada, asociada a los programas de gestión de residuos, evaluación de las cargas ambientales; reconocida en el texto constitucional para el desarrollo sostenible dentro del Derecho Ambiental.

³²*PÓLIZA AMBIENTAL*, este autor considera que el Decreto Ley No. 263, Del contrato de seguro, normativa que no dispone este tipo de cobertura financiera para la forma de gestión estatal en el sector estatal cubano, necesario para que las formas de gestión estatal del sector empresarial cubano puedan dar respuesta ante los daños generados por la acción del hombre en la industria o los producidos por la propia naturaleza, que en este siglo XXI se recrudecen y Cuba por ser una isla en el Caribe no está ajena a recibir daños generados por el paso de eventos climatológicos. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5 de la República de Cuba de fecha 26 de enero 2009;., Sustento legislativo del seguro en la República de Cuba en, V seminario internacional de seguros y reaseguros, ESICUBA, La Habana, Cuba, 2013, REYES ESPINOSA, Maricela, El seguro en el nuevo modelo económico cubano en, V seminario internacional de seguros y reaseguros, ESICUBA, La Habana, Cuba, 2013.

Por lo que se considera, que todos estos factores señalados, permiten conocer los niveles de eficiencia y eficacia de la ley, adecuadas con la realidad y trabajar en la futura construcción doctrinal de la auditoría, su regulación legal y la función de los órganos y organismos encargados de vigilar su respeto en los dispositivos previstos en el Derecho Civil, Administrativo y el Penal para exigir de la responsabilidad, vinculada a los principios del Derecho Ambiental y a los de la auditoría pública aplicados por la EFS-CGR.³³

Su *íter* desde sus orígenes hasta el siglo XXI, confirman el tránsito que ha tenido desde la ciencia contable a la jurídica, con la adición de nuevos elementos incorporados con el transcurrir del tiempo, ellos la hacen más completa y moderna en relación con los problemas ambientales -internacionales y locales-, reconocida desde el Derecho Administrativo como el eje transversal del Derecho Ambiental.

No obstante, es de significar que en el 2014 fueron realizadas dos auditorías de gestión coordinadas por parte de la EFS-CGR, cuyo tema central fue el hídrico, en dos cuencas en la nación, la de Vento y el Río Almendares, ambas en la ciudad de la Habana, como ubicación geográfica en Cuba; que a criterio de estos autores, es el precedente de lo que a futuro será en la nación la práctica de la auditoría ambiental, ante la necesidad de los elementos que aún no están establecidos en el ordenamiento jurídico patrio que permitan su ejecución.³⁴

3. Conclusiones:

- La auditoría ambiental emergió debido a la contaminación empresarial y su enfrentamiento por el Estado, su génesis fue la auditoría social. Se consolida posteriormente como acción de control practicada por las EFS y las Sociedades Mercantiles, posee una construcción jurídica a partir de estar reconocida en Convenios y Acuerdos Internacionales, ella es introducida en los derechos internos mediante los textos constitucionales, las leyes ambientales y de contralorías, brindan solidez y sustento para el desarrollo de políticas ambientales como la herramienta de gestión ambiental. Puede ser voluntaria u obligatoria y manifestarse como una actividad policia, un servicio público u actividad de fomento acorde a su ejecución y consecuencias.
- La sistematización de la auditoría ambiental, como institución jurídica dirigida a proteger al bien jurídico ambiental, es reconocida desde la doctrina *ius* administrativa y la

³³Fiscalía especializada para la atención de los delitos ambientales, delitos relacionados con el bien jurídico ambiental en, Revista Justicia Ambiental FIMA, Chile, 2012, pp.57-79; ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides Francisco, “La justicia ambiental en Cuba, retos para su aplicación en el siglo XXI” en, Revista electrónica Dos Tribunais, Brasil, 2012, <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redde.virtual.bibliotecas:revista:1912>

³⁴BEJERANO PORTELA, Gladys, Contralora de la Contraloría General de la República de Cuba, presentó informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular, 2do período de sesiones, VIII Legislatura, sobre las AUDITORÍAS DE GESTIÓN COOPERADAS ejecutada por la CGR a los recursos hídricos en la nación, Cuba, 2014, pp.3-54. Es considerado por este autor como el precedente en la nación de la práctica de la auditoría ambiental; ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides Francisco, “Presupuestos jurídicos vinculados al control ecológico como actividad de los servicios públicos ambientales. Una mirada desde el sector empresarial estatal cubano”, la inexistencia del programa de auditoría ambiental y de cómo se ejecutará en el sector estatal en, Revista electrónica Critica do Direito, número 4, volumen 62, Brasil, 2014, <http://www.criticadodireito.com.br/>

ius ambientalista. Los criterios teóricos y normativos valorados permitieron establecer que la realización de la auditoría entraña una relación jurídica ambiental y delimitar sus elementos: subjetivos (auditores y auditados), objetivos (contenido, instituciones y categorías a evaluar) y formales (documentos acreditativos de su validez).

- La auditoría ambiental tiene un carácter multidimensional, integral y transdisciplinario, su finalidad es la evaluación de la gestión ambiental de la empresa y la certificación de producciones limpias, para realizarla las entidades auditadas deben implementar la contabilidad ambiental y el tratamiento de los residuales de la producción de la empresa. Constituye un proceso integrado por fases (preparación-ejecución-conclusión) cuyo procedimiento fundamental está regulado en normas ISO y las EMAS.

- Esta tipología de auditoría, aparece regulada dentro de los ordenamientos jurídicos como una actividad de control o de servicio público dirigida a las formas de gestión estatal o no estatal; es ejecutada a través de normativas jurídicas ambientales y procedimientos administrativos establecidos por las EFS para su concreción como elementos formales, al permitir corroborar las evidencias del control practicado.

BIBLIOGRAFÍA.

ALVES SILVA, L.F. (2014) *Derecho Ambiental*. Editora Lumen. Brasil.

ARMISÉN CAUSARANO, J.P. (2008) *Concepto, alcances y resultados actuales de la auditoría ambiental*. Universidad Nacional de México. México.

ARNER GUERRE, A. (2013) *Responsabilización voluntaria de la industria en la protección medio ambiental*. Universidad de Zaragoza. España.

ARISTAZABAL OSSA, H. (2010) *Auditorías ambientales*. Contraloría General de Colombia. Colombia.

ARIAS MENDOZA, J. J. (2010) *Bienes y servicios ambientales*. En: Revista de estudios de economía aplicada. España.

BASURTO GONZÁLEZ, D. (2012) *Responsabilidad Social y Ambiental en las Empresas*. En: Revista Política y Gestión Empresarial. México.

BELLMONT, Y. (2012) *El concepto de justicia ambiental*. En elementos para una teoría de la justicia ambiental y el estado ambiental de derecho. 1era ed. Universidad Nacional de Colombia.

BERNAL PEDRAZA, A.Y. (2009) *Responsabilidad ambiental de las empresas, un compromiso ético con el desarrollo sostenible*. Universidad Externado de Colombia.

BERNAL PISFIL, F. (2010) *Auditoría Ambiental o Ecoauditoría*. En: Revista Actualidad Empresarial, N° 201. Colombia.

BELMONTE MARTIN, I. (2009) *La Ecoauditoría: un instrumento para la defensa del medio ambiente*. En: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Elche. España.

BIONDI, M. (2010) *En busca de aportes teóricos para lograr la identidad de la contabilidad ambiental*. En: Revista Contabilidad y Auditoría. N° 32. Universidad de Buenos Aires.

BOTERO VILLEGAS, R. (2010) *Marco Legal del Control Fiscal Ambiental*. Contraloría General. Colombia.

BONILLA PRIEGO, M. (2000) *Algunos problemas en la determinación del coste medio ambiental en la empresa*. En: Revista de Técnica Contable. No. 615. España.

BOJÓRQUEZ-TAPIA, L. (1998) *Aspectos metodológicos de la auditoría ambiental*. PEMEX: ambiente y energía. Los retos del futuro. UNAM. México.

BORREEGAARD, N. (1997) *Sistemas de incentivos financieros para la introducción de tecnología ambiental. Instrumentos económicos de la política ambiental*. Política Tributaria e Impuestos Ecológicos. Editora Ambiente y Desarrollo. Argentina.

BOKOBO MOICHE, S. (2000) *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*. En: Revista Trivium. España.

BOWEN, H. (1953) *La responsabilidad social de los empresarios. La auditoría, vínculos con otras ciencias y saberes*. Estados Unidos de América.

BURDYSHAW, C. (2011) *Experiencia de otros Tribunales Ambientales en el Mundo*. En: Revista Justicia Ambiental. No.4.Chile.

BRAÑES BALLESTEROS. R. (2003) *La Fundación del Derecho Ambiental en América Latina*. Chile.

BRACAMONTES ALDANA, J. (1994) *Marco legal de las auditorías ambientales en el mundo. La protección ambiental con la combinación de legislación, regulación y políticas voluntarias a la industria*. UNAM. México.

BRANDON, J. (1995) *Reingeniería. Como aplicarla con éxito en los negocios*. Editora Mc Grac Hill. España.

CARMONA LARA, M. (2005) *Aspectos jurídicos de la auditoría ambiental en México*. UNAM. México.

CAFFERATA, N. A. (2008) *Naturaleza jurídica del Derecho Ambiental*. Editora INE-Semarnat. México.

CANOSA USERA, R. (2011) *Protección constitucional de los derechos subjetivos ambientales*. Editora Montecorvo. España.

CÁNOVAS GONZÁLEZ, D. (2012) *Necesidades y potencialidades del Derecho Ambiental cubano*. CITMA. Cuba.

CASTAÑEDA LOZANO, Y. (2010) *El Ciudadano Ambiental*. En: Revista Universidad de La Salle. Colombia.

CALDERÓN BERTHENEUF, J. (2011) *La Auditoría Ambiental en México*. Editora PROFEPA. México.

CONESA FERNÁNDEZ, V. (2003) *Instrumentos de la gestión ambiental en la empresa*. 1era ed. Editora Mundi - Prensa. España.

DA CONCEIÇÃO DA COSTA MARQUES, M. (2012) *La problemática de la Auditoría Ambiental*. Universidad de Coímbra. Portugal.

DOPAZO FRAGUÍO, P. (2001) *El Régimen Jurídico de las marcas de calidad ambiental. Etiqueta ecológica y tutela ambiental*. Editora Exlibris. 1ª Ed. España.

EGUSQUIZA PEREDA, C. (2006) *Auditoría ambiental*. UNAM. México.

ESCALERA IZQUIERDO, G. (1999) *Implantación de la reingeniería por procesos. Actividades, técnicas y herramientas*. En: Revista del Empresario. España.

FERNÁNDEZ DE GATTA, D. (2004) *La responsabilidad social corporativa en materia ambiental*. Boletín económico ICE. España.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2010) *Inspección administrativa y la potestad sancionadora*. En Blanca Lozano Cutanda. Diccionario de las sanciones administrativas. Editora Iustel. España.

FRONTI DE GARCÍA, L. (2003) *La auditoría ambiental, un nuevo enfoque profesional*. En: Revista contabilidad y auditoría. No 18. Argentina.

GÓMEZ GARCÍA, L.E. (2011) *La Auditoría Ambiental ¿voluntaria u obligatoria?* En: Revista Derecho Ambiental y Ecología. México.

GOMEZ LOPEZ, R. (2009) *Generalidades de la Auditoría*. En: Revista Universidad de Málaga. España.

GONZÁLEZ MALAXECHEVARRÍA, Á. (1997) *La Auditoría Medioambiental, su evolución histórica y entorno político-institucional*. España.

GORDILLO, A. (2006) *Tratado de Derecho Administrativo*. 8va ed. Editora Macchi. Argentina.

JAQUENOD DE ZSOGON, S. (2004) *Derecho Ambiental*. Editora Dykinson. España.

JORDANO FRAGA, J. (2010) *Viejos y Nuevos retos de la Evaluación de Impacto Ambiental*. En: Revista Derecho y Medio Ambiente. España.

JUSTE RUIZ, J. (2012) *Hacia un convenio mundial sobre las evaluaciones ambientales*. En: Revista Aranzadi. no. 23. España.

LORENA BARILÁ, G. (2002) *Auditoría Ambiental: El camino hacia el logro de una ventaja competitiva*. Universidad de Ciencias Económicas. Argentina.

LORENZO, T. (2009) *Auditoría Ambiental voluntaria*. Marco jurídico ambiental de la empresa. En: Revista Novedades y perspectivas. México.

LORENZETTI, R. L. (2008) *Teoría del Derecho Ambiental*. 1era ed. Editora Porrúa. México.

LOZANO CUTANDA, B. (2004) *Derecho Ambiental Administrativo*. 5ta ed. Editora Dykinson. España.

MARTÍN MATEO, R. (1991) *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I. 1ra ed. Editora Trivium S.A. España.

MARTÍN MATEO, R. (1994) *El etiquetado ecológico, nuevo instrumento para la tutela ambiental*. Editora Trivium. España.

MORA RUIZ, M. (2012) *Tendencias del Derecho Administrativo*. El Derecho Administrativo Ambiental: Transformaciones en el Derecho Administrativo general. En: Revista Derecho y Conocimiento. España.

MURAD ROBLES, P. (2009) *La Auditoría Ambiental voluntaria*. Editora Semarnat. México.

MIRANDA HERNÁNDEZ, G.I. (2012) *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*. En: Revista Cuadernos de Inspección del Territorio. España.

PÁEZ SANDUBETE, J. (2008) *La Auditoría Medio Ambiental en la Unión Europea, una perspectiva contable*. Editora Trivium. España.

PÉREZ MORENO, A. (2011) *Instrumentos de la tutela ambiental*. Universidad de Sevilla. España.

REBOLLO PUIG, M. (2009) *La actividad Inspectora*. Editora Comares. España.

RIVERA, L.M. (2010) *Marketing de los productos ecológicos*. En: Revista de la Empresa. España.

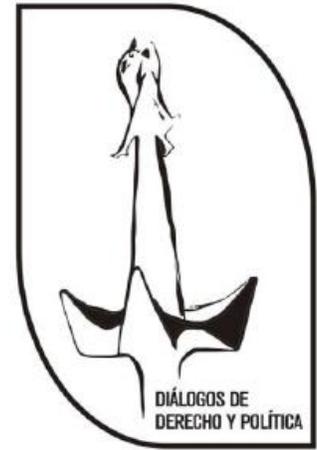
SANZ RUBIALES, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador*. Editora Lex Nova. España.

SANCHEZ MORON, M. (2010) *Derecho Administrativo*. 6ta ed. Editora Tecnos. España.

SALES DE FREITAS, J. C. (2013) *Auditoría Externa Ambiental como instrumento de defensa del medio ambiente*. En: Revista De Jure. No. 20. Brasil.

SOTO HUANCA, R. (2010) *La Auditoría Ambiental y su proceso en el contexto de la auditoría integral*. En: Revista Ciencia y Desarrollo. España.

SERRANO GÓMEZ, C. (1995) *El Etiquetado Ecológico*. Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. España.



¿Qué significa o cómo afecta la reelección presidencial en Colombia, desde la separación de poderes, en la Constitución Política de 1991? ¹

Dairo Andrés Rosero Rico

Abogado, Especialista en Derecho Constitucional.
Correo electrónico: andresr_judicial@hotmail.com

¹ Artículo elaborado para optar al título de Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad de Antioquia.
Abogado

Resumen.

La reelección inmediata del presidente en Colombia desde la Constitución Política de 1991 ha tenido varias vertientes ya que en su inicio fue prohibida, después de varias reformas de origen político se ha permitido cambiar la Constitución accediendo a que la reelección pueda ser de manera inmediata, no obstante con el surgir de los tiempos renace de nuevo la idea de prohibirla para que de esta manera los poderes públicos en Colombia puedan de nuevo equilibrarse, siendo un poco complejo ya que en la realidad existe un sistema presidencial que es a boyante frente a los demás poderes públicos, es por eso que se ha pensado en tener un sistema de frenos y contrapesos que permitan una mejor coherencia y unidad del ordenamiento jurídico para que sus instituciones políticas, puedan ser controladas como manda la Constitución Política de 1991. La doctrina y la jurisprudencia demuestran su interés y dan su aporte relevante al permitir esclarecer esta figura política, pues en una teoría institucional como la del Estado colombiano que demuestra su prevalencia a un régimen presidencial, regida por una Constitución Política que eminentemente resguarda su legitimidad en el pueblo.

Palabras clave: Reelección Presidencial Inmediata, Constitución Política de 1991, Régimen Presidencialista, Equilibrio de Poderes, Colaboración Armónica, Reforma Constitucional.

¿Qué significa o cómo afecta la reelección presidencial en Colombia, desde la separación de poderes, en la Constitución Política de 1991?

Introducción.

Sin lugar a dudas el tema de la reelección presidencial en Colombia ha dado mucho de qué hablar pues si bien es cierto antes de la establecida Constitución Política de 1991, esta figura se ha dado en diversos periodos, pero para interés del presente trabajo es la Constitución Política de 1991 la que importa, puesto que para detallar esta figura jurídico-política se han presentado muchos seguidores y contradictores, puesto que en una sociedad tan ligada al ejecutivo, donde el presidente es quien encabeza la unidad nacional y quien guarda la gran admiración de todo ciudadano, de allí es donde se marca la gran diferencia entre los poderes públicos, el régimen presidencial que es absolutamente dominante en Latinoamérica, más aún en el Estado Colombiano que ha establecido su poder dominante durante los mandatos instituidos en periodos consecutivos y que aprovechándose de las grandes facultades que la Constitución le ha asignado como ser jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, además de otras, marca las ventajas de querer tener siempre el poder y dominio quizás dentro de un marco legal, utilizando mecanismo que traten de cambiar situaciones a su provecho, es decir por las reformas constitucionales que ha presentado el ejecutivo a su favor en este caso de querer la extensión de su poder mediante el tiempo es decir lo que se conoce como el periodo presidencial, es ahí donde aparece la reelección presidencial inmediata, institución política muy controvertida pues genera desequilibrio frente a los demás poderes públicos como el poder legislativo, judicial, de control fiscal, entre otros puesto que del presidente depende la elección o escogencia de aquellos servidores públicos que hacen parte de otra entidad estatal independiente a la función ejecutiva, según esto el tema de la reelección si bien es cierto tiene límites en el tiempo y en su legalidad atenta directamente contra la armonía institucional que establece la estructura orgánica del Estado, pero aún en la actualidad se ha presentado una reforma que pretende filosóficamente el equilibrio las funciones del Estado. En algunos apartes se tendrá en cuenta las diferentes posiciones de la doctrina y la jurisprudencia acerca de la reelección presidencial inmediata en el Estado colombiano.

1. Reelección presidencial en la Constitución Política de 1991.

La reelección presidencial en Colombia se prohibió en la Constitución Política de Colombia de 1991, se advirtió rígida en el sentido de no permitirla, respetando así principalmente el principio de división de los poderes públicos, pero esto tuvo repercusiones y contradicciones ya que el ejecutivo a cargo de cierto periodo y con relación de algunos sectores, fue más allá, queriendo extender el periodo presidencial ampliándolo por unos años más y para ello en cabeza del gobierno de turno del año 2002 busco reformar la Constitución Política para que ella estableciera un periodo más de gobierno por parte del mismo presidente estableciéndose de esta manera la reelección presidencial de manera inmediata y es el acto legislativo 02 de 2004 en su artículo 2, que establece de manera inequívoca que nadie podrá ser elegido para ocupar el cargo de presidente de la república por más de dos periodos, reforma muy discutida que puso en vilo a diversos congresistas por supuestas dadas para favorecer los intereses del ejecutivo de aquel entonces.

De acuerdo a esta última modificación que tuvo la Constitución política de 1991 se puede encontrar dos variantes la no reelección inmediata que parte desde 1991 hasta 2002, y la

reforma de la Constitución buscando ampliar el periodo presidencial inmediato de 2006, y se podría mencionar una tercera variante que se empieza a discutir este año, es decir en el 2014 donde aparece de nuevo el debate de la mencionada reelección presidencial que vuelve y encuentra grandes distanciadores al indagarse de los intereses del ejecutivo, pero lo llamativo es que de nuevo se reformará la Constitución para desaparecer la reelección presidencial inmediata, esta vez interpuesta y radicada una nueva reforma por parte del ejecutivo de turno que busca equilibrar las balanzas del poder público en Colombia derivado del funcionamiento de sus grandes ramas, actualmente este acto legislativo 018 de 2014 acumulado con los proyectos de acto legislativo 02 de 2014 senado, 04 de 2014 senado, 05 de 2014 senado, 06 de 2014 senado y 12 de 2014 se ha aprobado en sesión plenaria permitiendo ver un gran respaldo por parte de los legisladores al reformar de nuevo y a favor del equilibrio de poderes y reajuste institucional, puesto que se ha perdido ciertas garantías políticas y estructurales del Estado en los últimos 10 años, esto lo demuestra la poca unanimidad que se ha tenido acerca del tema.

2. Sistema presidencial.

En Colombia el régimen presidencial es predominantemente superior a las demás ramas del poder público, si bien guardan independencia y autonomía, este régimen igual al parlamentario tienen su fuente en que los ciudadanos por medio del voto universal eligen al ejecutivo, este también se destaca ante los demás poderes ya que el presidente goza de ciertas facultades revestidas por la Constitución es el caso de Colombia, se destaca aún más por ciertas características las cuales lo definen como: un ejecutivo mesocrático y unipersonal, ya que hay una única persona en cabeza del ejecutivo -el presidente de la república- quien también es el jefe de Estado y jefe del gobierno, además de ser la suprema autoridad administrativa, su segunda característica es por elección popular, tiene igualdad política con el parlamento o el congreso puesto que es elegido por medio del voto universal por los ciudadanos, su tercera característica se refiere a que la responsabilidad política del gobierno es limitada, en este sistema la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento se hace efectiva a través de las citaciones y debates que promuevan en las cámaras a los ministros y otros altos funcionarios gubernamentales, pero no puede llegar hasta la destitución de dichos funcionarios por el parlamento, como resultado del voto de censura, su cuarta característica y quizás una de las más importantes es, que en la práctica no hay un verdadero equilibrio de poderes, puesto que el ejecutivo tiene ciertas prerrogativas como ser colegislador, el principio de separación de poderes existe en el Estado colombiano, pero no tan rigurosamente si no de una manera más atenuada pues en realidad lo que existe es una colaboración armónica entre los distintos poderes públicos, afirmado por el gran jurista Luis Carlos SÁCHICA (pág. 286, 287).

3. Frenos y contrapesos.

Como se dijo anteriormente en Colombia no es tan marcada la división de poderes, pues en realidad lo que existe es la colaboración armónica de estos, los frenos y contrapesos de los distintos poderes públicos juegan un papel muy importante puesto que son aquellas facultades de condicionar y controlar a otro poder estatal, ya que el fin propio es proteger la libertad frente a poder mismo de los poderes públicos del Estado, con la reelección presidencial estos frenos y contrapesos del poder político y de sus autoridades han alterado lo establecido por la Constitución Política, ya que estos fueron diseñados para un mandato con duración de un solo periodo presidencial e irrumpe con su filosofía jurídica y política

que pretende mantener el bienestar de la democracia, la corte constitucional en la sentencia C-170 de 2012 establece: que existe un segundo modelo constitucional de equilibrio de poderes:

“Denominado de frenos y contrapesos (checks and balances) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones”.

Esta afirmación que hace la Corte Constitucional demuestra que los distintos poderes públicos al encontrarse con diversas contradicciones y ambigüedades de acuerdo a sus funciones, como el no estar de acuerdo en las decisiones de otro órgano autónomo e independiente permite que se generen discusiones y contradicciones que puedan terminar en arbitrariedades, abusos o permisiones, por ello nace la idea de la colaboración armónica de los órganos estatales en el ordenamiento jurídico, un gran argumento que permite una coherencia en las distintas funciones que tiene a su cargo el Estado mismo.

4. ¿Por qué se dan las reformas constitucionales en cuanto a la reelección presidencial inmediata en Colombia?

Se podría plantear la hipótesis que en Colombia, el Acto legislativo No. 1 de 2005, que autorizó la reelección presidencial por un segundo periodo inmediato, modificando la prohibición de reelección absoluta, del texto original de la Constitución de 1991, refleja una reacción al debilitamiento del poder presidencial, en medio de los debilitados partidos políticos tradicionales.

Esta es una hipótesis posible, pudiendo decirse que puede haber otras como el autoritarismo clásico de los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, en la propuesta de este trabajo se puede plantear que son muchos los intereses que se tienen al momento de querer prolongar dicho mandato presidencial, pero se deja claro que desde que se empezó a regir la Constitución Política de Colombia, solo en un gobierno de turno se tomó fuerza la idea de un segundo mandato presidencial inmediato basado en un principio político gubernamental de seguridad democrática, que permitiera establecer una sociedad más activa dentro de todo el territorio nacional en la lucha del Estado y de sus órganos de seguridad frente a las distintas amenazas de grupos armados, para permitir el éxito militar, pero cuyos resultados a dicha política estarían sujetos a la prolongación de diversos mandatos presidenciales continuos en el tiempo.

5. Pronunciamientos de la Corte Constitucional y la doctrina sobre la reelección presidencial inmediata.

Grande es el debate que ha tenido la Corte Constitucional, al referirse en varias ocasiones sobre la reelección presidencial inmediata puesto que en el Estado Colombiano se ha permitido reformar la Constitución Política de Colombia para darle paso a tal figura, que a lo largo del tiempo ha sido muy controvertida por los estudiosos del derecho, como los juristas, legisladores y a la sociedad civil que en repetidas ocasiones demuestran su descontento u apoyo, quizás con más controversia en lo que tiene que ver con su desequilibrio de poder, pues no se puede desmentir que es el ejecutivo quien encabeza o, mejor dicho, saca provecho de tal extensión de poder tanto en el tiempo como en sus funciones. Siguiendo con el análisis establecido por la Corte Constitucional colombiana, dichos pronunciamientos se han dado en relación con el Acto Legislativo 2 del año 2004: *“Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”*. También se ha referido a la Ley 1354 de 2009, *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*. De acuerdo a esto la Corte se expresó, en varias sentencias, teniendo en cuenta las demandas de inconstitucionalidad hechas a la reforma. Sin embargo, se considera que la sentencia con más análisis y detenimiento en su doctrina, estableció en la sentencia de constitucionalidad C-1040 de 2005 y, por ello, se centrarán los temas más controvertidos y fundamentales sobre la reelección presidencial de manera inmediata. Sin embargo, también se tendrán en cuenta las sentencias, C-141 de 2010, C-1048 de 2005, C-1049 de 2005, Los argumentos más destacados de la Corte Constitucional ha sido los temas siguientes a tratar en el presente trabajo como son los principios más importantes que determinan un modelo de Estado univoco, para ello se analizarán las principales controversias derivadas de la: sustitución de la forma de Estado, sustitución del régimen político, sustitución de la forma de gobierno y, sustitución del principio de igualdad, entre otros, más adelante se analizará cada principio estudiado y desarrollado por la Corte constitucional.

5.1 Sustitución de la forma de Estado. Para la Corte Constitucional, la forma de Estado, es un elemento que determina el Estado colombiano, y donde afirma que no se sustituye con la reelección presidencial inmediata, puesto que la misma Constitución Política de Colombia define el Estado, principalmente, en el Artículo 1 que dice:

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

De acuerdo a esta definición, las características que hacen particular el Estado colombiano son los siguientes: unitario, social de derecho, democrático, descentralizado, pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en la prevalencia del interés general y en la solidaridad de las personas que lo integran. De esta manera la norma superior no permite la sustitución por otra forma política, desmintiendo la Corte Constitucional una alteración del Estado colombiano dado por la reelección presidencial consecutiva, puesto que ninguno de los elementos o descripciones anteriores que describe la Constitución Política son

suprimidos, convertidos o sustituidos, siguiendo tal interpretación gramatical que establece la Constitución Política de 1991 se hace un análisis de la doctrina y se refiere explícitamente a lo dicho por el autor, Ferdinand Lasalle (pág. 35) al tratar de imponer el concepto de Constitución relacionado con el poder de la siguiente manera, los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son, dicho de esta manera se puede relacionar este argumento con lo resuelto por la Corte Constitucional al decir que no encuentra ninguna sustitución pues la Constitución no lo permite y que más poder en el Estado Colombiano que su propia Constitución.

5.2 Sustitución del régimen político. Para la Corte, tampoco se presenta una sustitución del régimen político puesto que el carácter social y democrático del Estado, mantiene la ideología y firmeza en que sigue siendo el pueblo el que soberanamente elige al Presidente; por otro lado los órganos de vigilancia y control mantienen la plenitud de sus atribuciones; el sistema de frenos y contrapesos no se altera en tanto no desaparecen los instrumentos de su ejercicio; la independencia constitucional de los órganos sigue garantizada; no se atribuyen nuevas funciones ni mayores poderes al Presidente.

5.3 Sustitución de la forma de gobierno. La Corte también centra su estudio en cuanto, a de qué manera la reforma constituiría una sustitución del sistema o régimen político en el Estado Colombiano. Se mencionaban algunas expresiones referentes a sustituir el régimen de gobierno, entre las cuales eran: alteración del pluralismo político, disminución de la participación ciudadana de forma igualitaria, que desencadenen los arbitrios o abusos de poder y en últimas la concentración del poder que degenera la división de poderes.

Las garantías que establece la constitución política de Colombia para que se conserve su régimen de gobierno va definido desde su ordenamiento jurídico y de la unidad institucional, fragmentando su poder, su funcionalidad en cuanto a los órganos y ramas del poder público, su democracia participativa y representativa, las garantías de las elecciones electorales, tenemos la recuperación de los espacios de participación democrática; los derechos de la oposición; el fortalecimiento de los partidos políticos; Además, dice la Corte, los eventuales abusos de poder derivados de una reelección, se derivan más de los comportamientos del presidente elegido que de la misma reforma. Karl Loewenstein, (pág. 36) afirma que los regímenes de gobierno se sustituyen cuando hay un detentador de poder, esto puede pasar cuando un órgano estatal ejerce el poder en virtud de una investidura constitucional, estos serían legítimos y están aquellos que son ilegítimos pues la Constitución no lo reviste para el ejercicio del poder y éste detenta el poder de manera ilegítima, la discusión se mantiene respecto a la reelección inmediata, en principio sería legítima por cuanto la Constitución permite la reelección, pero esa misma figura permite el prolongado ejercicio del poder que en ocasiones llevaría a un abuso y concentración de poder mal intencionado por el gobernante.

5.4 Principio democrático. Según la corte constitucional, el principio de democracia se mantiene, puesto que si hay una reelección consecutiva esta se maneja de la misma manera como lo anterior es decir su mecanismo sigue siendo el mismo, el voto popular se mantiene, la libertad de elección por parte de los ciudadanos, también los períodos fijos de

los cargos de elección popular, el reconocimiento mismo de la pluralidad de partidos, movimientos o fuerzas políticas, con igualdad de oportunidades electorales C. P. arts. 40-3, 107 y 108; la existencia de un régimen de oposición C.P. Artículo 112; la garantía de las libertades fundamentales, como lo son, la igualdad C. P. Artículo 13 y las libertades de expresión y opinión C. P. Artículo 20; y finalmente, en el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación y ejercicio del poder político, que se expresa, entre otros, en el derecho a elegir y ser elegido C. P. Artículos 40-1 y 258 y en la posibilidad real de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos C. P. Artículos 40-7 y 125; la existencia de los mecanismos de participación ciudadana Artículo 103 y la responsabilidad política del elegido frente a sus electores Artículo 133.

Sin lugar a dudas la doctrina evidentemente desarrolla el principio de democracia como aquel principio ligado a la participación del pueblo, combatiendo todo despotismo, tiranía y absolutismo del gobernante, es por esto que dicho tema entra en controversia cuando se está en mención de la reelección presidencial, pero para tener una definición ¿esencial y pura? de tal principio se trae a colación a Hans Kelsen (pág. 34, 35), cuando pronuncia que la democracia significa la identidad de todos los dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo, además dice que el pueblo es la unidad en sentido normativo, pues es la unidad porque coincide con los pensamientos, sentimientos y voluntades. De esta manera y muy contundente afirma que la democracia es la garantía a las libertades de cada ciudadano, respaldada siempre por la libertad de elegir y ser elegido constitucionalmente.

5.5 Principio de separación de poderes. La separación de poderes es quizás tratada en sus orígenes por el autor de Montesquieu, formalizado en las constituciones de Massachusetts de 1780 en los Estados Unidos de Norteamérica quien dice que *“toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”*(pág. 109), esta figura jurídica se considera como relevante en el Estado colombiano, pues en varias ocasiones por la Corte Constitucional, cuando esta detalladamente interpreta las normas orgánicas de la Constitución Política, reconociendo la estructura diferenciadora de los órganos que detienen el poder público. Quizás el mayor problema que se presenta en la reelección inmediata y que conlleva a múltiples controversias jurídicas y políticas es la distribución del poder en un Estado que permite al presidente prolongarse en el tiempo y que en sus funciones dependen otros órganos que son independientes y autónomos, es quizás uno de los mayores problemas en los cuales esta figura no encaja con el sistema jurídico y que conlleva a la Constitución Política de Colombia a contradecirse, es por tal motivo que se hace alusión a los autores. Hamilton, J. Madison y J. Jay (pág. 204, 205), quien en su obra maestra, el Federalista, explican que la acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean estas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas como el caso colombiano, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de tiranía, doctrinariamente es evidente que el poder público debe estar fragmentado en lo posible para evitar oprobios y violaciones de los derechos y libertades que comprometen a todo ser humano.

5.6 Principio del sistema presidencial de gobierno. El sistema presidencial de gobierno. Es tratado por la Corte Constitucional como una de las características diferenciadoras de

este sistema. Contrario al sistema parlamentario, es la alternancia en el poder, dada por los periodos no muy extensos en que se puede ocupar el cargo, por la obligación de dejar transcurrir un periodo de tiempo antes de volverse a presentar o por la imposibilidad absoluta de repetir.

Si bien dice la Corte al aceptar las reelecciones inmediatas en el Estado Colombiano, también dice que los periodos han sido iguales y que nunca se ha permitido un tiempo prolongado o ilimitado, puesto que de esa manera sí se atentaría con los demás principios mencionados con anterioridad. Para la doctrina el tema trae ciertas confusiones y es Maurice Duverger (pág. 152) quien afirma que el sistema de régimen presidencial es muy desarrollado en América latina, es obvio que Colombia es uno de estos países quienes desarrollan tal figura, pero el autor hace énfasis en que el presidencialismo se desencadene en una dictadura, y que quizás hace imposible el funcionamiento de la democracia liberal. En sus argumentos trata de demostrar que las instituciones presidenciales son un camuflaje, en relación con la reelección presidencial es factible que dicho régimen presidencialista se convierta en una dictadura por su constante extensión del poder, esto es susceptible de presentarse si consecuentemente se reforma la constitución para tal fin.

5.7 Principio de igualdad. Se evidencia en el hecho de que el Presidente tiene a su disposición ciertos mecanismos o ayudas con las que cuenta desde su cargo para el ejercicio de un segundo mandato, estos serían una ventaja indiscutible que se utilizarían en una eventual segunda campaña reeleccionista, esto demostraría aún una desventaja importante frente a los demás opositores o contrincantes que aspiran a la presidencia. Adicional a lo anterior, también se interpretó de otra manera como es la de, permitir la participación del Presidente de la República, pero la de no permitir la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, era también una clara manifestación de que se estaría sustituyendo este principio. Frente a estas alegaciones, respondió la Corte que en estos casos, el principio de igualdad no se sustituye porque la Constitución no está consagrando de manera expresa prerrogativas en favor del presidente candidato, al contrario, se difiere a la ley la competencia para regular la contienda electoral y se mantiene el régimen de incompatibilidades aplicable al Presidente.

5.8 Garantías electorales. Las garantías electorales dan lugar a crear reglas claras de juego electoral a través de la ley de garantías electorales y, los actos que se adopten en ejercicio de la reelección son objeto de control judicial. La Corte dice que la ley debe tener en cuenta, la introducción de la reelección presidencial, supone la presencia de servidores públicos en el desarrollo de actividades políticas, lo cual implica la prohibición inicialmente contenida en la Constitución de 1991 que les impedía “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas”, artículo 127 C.P. modificado por el Acto Legislativo 2 de 2004. También llama la atención al referirse al uso de los medios de comunicación, puesto que estos se deben mantener en condiciones de equidad para ambos candidatos presidenciales y exige una regulación mínima que garantice el equilibrio democrático. Es importante tener en cuenta que la imagen del presidente de la república, por su cargo, recibe un mejor despliegue publicitario o una mayor cobertura puesto que es el presidente. También se debe tener en cuenta el patrimonio público, pues el manejo de los recursos del Estado se encuentra reservado a la satisfacción de los intereses generales, de esta manera se trata de evitar el riesgo de excesos por el

Presidente, con el manejo de fondos públicos. Siguiendo la interpretación de la doctrina el autor Karl Loewenstein (pág., 326) quien define la importancia del proceso electoral en cuanto al sistema electoral y a la voluntad del pueblo, además el autor manifiesta que el sistema de leyes electorales deben ser imparciales y absolutamente objetivos frente a todos los candidatos. Esta exigencia, dice el autor, se deberá cumplir si aquel orden electoral garantiza las mismas chances a todos los candidatos y partidos para recibir los votos de los electores.

5.9 La doctrina constitucional que hace la Corte Constitucional en cuanto a la reelección presidencial inmediata. De acuerdo al tema planteado, este se puede analizar desde varios puntos de vista, partiendo desde el modelo de régimen, como desde la forma de gobierno que de igual manera se abarca sobre el Estado colombiano, también es pertinente analizar aquellas normas estatutarias que mantienen la estructura del Estado, para ello se seguirán las diferentes vértices que permitirán mirar si en realidad en el Estado colombiano se desconcentra el poder o se concentra este mismo en relación a las instituciones jurídico políticas, como consecuencia de la figura de reelección que en los últimos tiempos es imperante en las realidades sociales de diversos países en Latinoamérica, y que especialmente en relación al Estado colombiano, para ello se tomará en cuenta la jurisprudencia, que en determinados pronunciamientos se ha referido al tema, y es la doctrina de la Corte Constitucional quien estableció por primera vez la reelección inmediata de un segundo periodo presidencial, por los argumentos antes citados, pero también dejó en entre dicho el principio de separación de poderes, puesto que el Estado colombiano se expuso a varias alteraciones en cuanto a la dirección de algunos de sus órganos independientes al ejecutivo, como es el judicial, de control, es de mencionar también, el autoritarismo del gobierno de turno frente a las demás instituciones políticas, la vulneración del principio de democracia y los movimientos o partidos políticos de oposición; pero no obstante la Corte Constitucional al detallar las realidades de las instituciones políticas en el tiempo detallo de nuevo en su doctrina que estos principios no podrían estar sujetos a la reelección presidencial y por ende en la siguiente reforma constitucional que buscaba su tercer periodo inmediato, no lo aprobó puesto que de esta manera si se tendrían las garantías suficientes de un Estado social y democrático.

6. Efecto de la reelección inmediata en Colombia.

Existen algunas tesis que tratan de señalar unidad o divisiones en el tema, como es la división de poder público o no y en que trasciende de manera directa al presidente quien es la cabeza visible del ejecutivo, y que relación se discute si este hace depender a ciertas instituciones públicas pertenecientes a otros órganos independientes y autónomos, sin desmeritar que ciertos ramos guardan relación alguna. Dicho lo anterior se mencionarán aquellas vertientes donde algunos autores han tratado de explicar sobre el tema.

6.1 Tesis que niega la división de poderes en la reelección presidencial.

Aquí se sigue un rastreo jurisprudencial de la Corte Constitucional, en la sentencia de constitucionalidad C- 1040 de 2005, donde explica de manera detallada que en ningún momento el periodo de reelección, permitirá al Estado colombiano vulnerar el cambio de régimen y forma de gobernar por parte del ejecutivo, además afirma que en ningún

momento se está cambiando la Constitución Política de Colombia pues para haber algún tipo de cambio en la forma de gobierno y su régimen, primero se deberá reformar la Constitución, por lo tanto la Corte Constitucional en su sentencia C-1040 de 2005 sigue explicando que los poderes públicos interactúan entre sí pues es la misma Constitución Política quien permite esa interacción, pero siempre respetando su independencia y autonomía, además afirma se solo se permite la reelección es un tiempo igual pero que sigue siendo limitado e igualmente la oportunidad de que el presidente que está en curso pueda participar como candidato alterno al lado de otros participantes, pero siempre respetando el valor de la democracia, pues en últimas es el pueblo quien elige a su gobernante. Sin lugar a dudas la Corte admite que el presidente tiene ciertas potestades en cuanto a los demás poderes autónomos e independientes como son los casos de elegir la terna del fiscal general de la nación que hace parte del poder público judicial, además de terner y elegir algunos magistrados y como si fuera poco de tener el defensor del pueblo que hace parte del ministerio público institución jurídica independiente al poder ejecutivo; esto demuestra que si bien el tiempo se limita con otra reelección presidencial el presidente de la república estará más conforme y a gusto con aquellos nombramientos que estén a favor de sus ideas e intereses.

De otra manera y siguiendo a la jurisprudencia constitucional se encuentra con la sentencia C- 1040 de 2005 que permite desarrollar por primera vez la figura de la reelección presidencial por primera vez y se encuentra a resolver con manera detallada que en el Estado colombiano se mantiene la importancia del modo electivo que consiste en elegir al primer mandatario mediante el voto popular, donde permitirá la escogencia del presidente que en cabeza será el nuevo ejecutivo, quien será, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, así como la existencia de un límite temporal para el ejercicio del poder; de acuerdo a estas premisas, la Corte explica que no hay una sustitución de Constitución por cambio en la forma de Estado, forma de gobierno o de régimen político. Puesto que para la Corte Constitucional los elementos más importantes que definen el Estado social y democrático de derecho es la dignidad humana y esta no es sustituida por la reforma. Ya que afirma lo siguiente: *“el pueblo decidirá soberanamente a quién elige como Presidente”*. Además da a entender que las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de su autonomía, funciones, también trata de explicar que existe un sistema de frenos y contrapesos que continua operando como es la independencia de los órganos constitucionales que siguen siendo avalada, además la Corte dice que esta reforma no atribuye nuevos poderes al Ejecutivo y dice también que la reforma prevé las reglas suficientes para disminuir la desigualdad en cuanto a las campañas electorales y que estas serán administradas por el mismo órgano, es decir por la Comisión Nacional Electoral, por otro lado los actos que son sometidos al control judicial seguirán el mismo curso para garantizar el respeto del Estado Constitucional y Social de Derecho.

6.1.1 La reelección presidencial no desdibuja el régimen presidencialista en el Estado colombiano. La Corte Constitucional en la sentencia traída a colación respalda la figura de la reelección presidencial pues según la Corte, la Constitución Política en ningún momento permite el cambio de régimen que trate de alterar y más aún contra la división de los poderes públicos, es de entender que la Corte Constitucional también establece que será el ciudadano quien decidirá soberanamente a quién elige como presidente, también establece que las instituciones de vigilancia y control conservarán la plenitud de sus funciones su

autonomía y liderazgo, para que pueda darse el sistema de frenos y contrapesos; la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo la misma, no se le darán nuevos poderes al Ejecutivo, Cabe anotar algo muy importante que establece la Corte constitucional en la sentencia de constitucionalidad c- 1040 de 2005 y quizás es el argumento que permite pensar por que no se ha producido una modificación del régimen político vigente, y es que la Corte afirma que en ningún momento se está contrariando los principios propios de un Estado Social de Derecho, los cuales cataloga como participativo, democrático y pluralista y puesto que no han sufrido modificación alguna en relación a la forma de Estado, La corte ha manifestado que con o sin reelección presidencial inmediata, *“Colombia sigue siendo un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”*. Para terminar y siguiendo esta misma sentencia hoy en Colombia se permite la reelección presidencial, eventualidad que estaba proscrita en la Constitución de 1991, pero aún advierte al decir que:

“La autorización de la reelección por una sola vez hace que Colombia aparezca ubicada en el límite máximo de permanencia de una misma persona en el cargo de Presidente, pues, según la experiencia de países con sistemas presidenciales estrictos, la doctrina y la propia historia institucional demuestran que ocho años de mandato presidencial constituyen un límite más allá del cual existen serios riesgos de perversión del régimen y de la estructura definida por el Constituyente, además, el reforzamiento de los poderes nominadores del Presidente de la República y su efecto en el sistema de frenos y contrapesos, por su participación en la conformación de otras ramas del poder público y de órganos de control, nombrando miembros e interviniendo en la integración de distintos órganos constitucionales mediante la proposición de candidatos para su elección, por lo que las potestades nominadoras originalmente plasmadas en la Constitución de 1991 resultaron modificadas en virtud del Acto Legislativo 02 de 2004, pero una segunda reelección inmediata las reforzaría desde la perspectiva del diseño original de la Constitución de 1991. Así, la eventual prolongación del mandato presidencial hasta doce años supondría la ruptura del equilibrio entre la figura del Primer Mandatario investido de relevantes poderes por el sistema de gobierno presidencial, cuyas atribuciones de nominación resultan reforzadas y cuyo período coincide con los de los funcionarios de los distintos organismos de control y judiciales que designó o fueron elegidos de temas por él propuestas, frente al papel que cumplirían estos organismos de control encargados de asegurar el sistema de frenos y contrapesos respecto del poder presidencial”.

6.2 Tesis que afirma la división de poderes en la reelección presidencial.

Esta tesis es tratada por la doctrina, y son algunos autores los que definen el régimen presidencialista puro, afirmando que la reelección presidencial afecta al Estado, pues permite una concentración de poder donde el ejecutivo mantiene cierta dominación sobre los demás órganos pertenecientes a la rama judicial, a la rama legislativa y a algunos órganos de control, como sucede específicamente en Colombia con el ministerio público, de acuerdo a esto es discutible si el presidente en un periodo de más como es el de la

reelección mantenga ciertos poderes o comodidades a su gusto y a su conformidad, permitiendo que se pierda el libre desenvolvimiento y la libre voluntad de ciertas instituciones públicas, de esta manera lo demuestran los autores A. Hamilton, J. Madison y J. Jay (pág. 292, 293) en su libro el Federalista, al afirmar que una de las principales objeciones inculcadas por los más respetables adversarios de la Constitución es la supuesta violación de la máxima política, según la cual los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial deben ser distintos y diferentes. Dicen que en la estructura del gobierno federal no se ha tenido en cuenta esta precaución esencial a favor de la libertad, puesto que la acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos autonombradas o electivas, puede definirse con exactitud que se construye la actuación de la misma tiranía, ellos también establecen que todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros, en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes, también es claro que el presidente al tener ciertas disposiciones sobre estos órganos de poder, interfiere en ciertos temas permitiendo ver su influencia y conllevando a la pérdida de libertad en las voluntades de diversos órganos distintos del ejecutivo.

Otro de los pronunciamientos que se han dado por parte de la Corte Constitucional es acerca de la reforma fallida por la cual se intentaba una segunda reelección inmediata, es importante traerlo a colación pues la corte constitucional explica algunas circunstancias relevantes en la presente sentencia C-141 de 2010.

La Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad C-141 de 2010 explica de manera contundente que La forma de gobierno republicana se caracteriza por la temporalidad del presidente y que las elecciones deben ser periódicas, competitivas, libres y sobre todo limitadas de alguna preponderancia, por lo tanto serán varios los candidatos que se disputan el cargo en igualdad forma y donde también se someterán al escrutinio electoral que se produce una vez terminada la jornada electoral y donde los ciudadanos ya hayan ejercido libremente su derecho al voto puesto que al efecto, se encuentran dotados de derecho para escoger libremente su candidato. De igual manera manifiesta la corte que el sistema de gobierno de tipo presidencial es predominante en cuanto a la figura del Presidente de la República, cuyo origen es popular y, aunque en algunos modelos ese origen es directo y en otros indirecto, lo cataloga de importante pues su elección requiere del pueblo, por un tiempo determinado. Este queda facultado con algunos poderes especiales en sus funciones su periodo fijo le garantiza un ejercicio continuo de poder, no obstante el presidente tiene varias limitaciones en cuanto al ejercicio de su poder, ya que, desde su período presidencial, en el esquema constitucional constituye un mecanismo de control, por cuanto la demarcación temporal de su mandato le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de propiciar la sucesión a un nuevo gobernante para evitar la concentración prolongada del poder en su propia persona. Teniendo en cuenta lo anterior es importante señalar en cuanto a que la reelección presidencial inmediata implica introducir una modificación importante diseño de la distribución del poder del Estado, en síntesis esta sentencia deja ver clara su posición en cuanto al sistema presidencial en Colombia, pues es tan fuerte que resulta incompatible con

la figura de la reelección presidencial inmediata. El Presidente de la República es, en Colombia, jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa; dirige las relaciones internacionales y es comandante supremo de las fuerzas armadas. De él dependen, indirectamente el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los magistrados de la sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Esto permite concluir que la reelección presidencial inmediata es un imposible ético, jurídico y político cuanto se trata de establecer en múltiples ocasiones.

El autor Luis Carlos Sachica, (pág.409), llama la atención al denominar la irreelegibilidad inmediata del periodo presidencial, y afirma que con el límite a la reelección se merma o mejor dicho se estimula la defensa contra la instauración de dictaduras personalistas o la prolongación inconveniente de un mandato democrático, que para serlo verdaderamente debe ser transitorio.

Siguiendo a la doctrina el autor Vladimiro Naranjo Mesa, (pág. 287) dice: que en la práctica no hay un verdadero equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, debido a la acumulación de prerrogativas al ejecutivo, él reconoce que en principio se da la separación de poderes pero que no es una separación rígida, sino atenuada por lo que se denomina “colaboración armónica”.

6.2.1 La concentración del poder, dada por un periodo de reelección presidencial. Es evidente que dichos autores dejan ver que el poder no se fracciona cuando el presidente se le entrega la potestad de poder hacer uso de los demás poderes, tanto de expedir las leyes y juzgar, la Corte hace un sin número de reflexiones, pues afirma que se constitucionaliza el abuso del poder, porque la norma que permite la reelección presidencial inmediata por segunda vez faculta al Presidente que decida presentarse como candidato a permanecer en el cargo hasta el vencimiento del período y a intervenir en política. De este modo se propician las imposiciones autoritarias y excluyentes desde el poder, Así, concluye, por efecto de la reforma, se suprimen principios fundamentales de la función pública como la moralidad, la eficacia y la imparcialidad También dice la Corte Constitucional que se destruyen los fines esenciales del Estado, como el servicio a la comunidad y asegurar la pacífica convivencia, porque el presidente, en trance de candidato, se dedicará al propósito reeleccionista, renunciando a ser el símbolo de la unidad nacional y a garantizar los derechos de todos los ciudadanos.

En este contexto, expresan que se desconoce la igualdad y el derecho a elegir y a ser elegido debido a la enorme diferencia de oportunidades y de recursos entre el Presidente candidato y los demás candidatos. Tampoco se garantizan, en su criterio, los derechos de la oposición, porque desde antes de expedirse la ley estatutaria de garantías electorales, el gobierno ha venido haciendo un uso desequilibrado de los medios de comunicación públicos. Expresan que, por virtud de la reforma, los periodos presidenciales pasarían, en la práctica, a ser de ocho años, lo cual conduce hacia un régimen presidencialista, que concentra el ejercicio del poder en el ejecutivo.

La Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad en La sentencia C-141 de 2010 afirma: que el Estado colombiano debe estar en armonía con el régimen político imperado por la misma constitución pues este sistema es democrático, integrado a la forma

política seleccionada, además se sabe que la constitución política de Colombia recoge la teoría de la separación de poderes, que ha identificado como uno de los estados más garantes y respetables en cuanto a su democracia esta separación funcional del poder permite que el Estado se divida en distintas ramas y órganos guardando una estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, y permitiendo la coherencia del orden jurídico, además de entender que se está por fuera de una concentración del poder, pues de no serlo así implicaría en una tiranía y opresión, así como la división de funciones estatales que permiten el cumplimiento de las diversas finalidades constitucionales.

Sin embargo, la Corte Constitucional dice que algunas modificaciones en la distribución del poder son eventuales y hacen parte de la ponderación que es necesario adelantar a la hora de hacer una reforma constitucional, En últimas la Corte en esta misma sentencia establece que presencia de una sustitución de la Constitución, permitiría que el Presidente abusaría de su poder, el cual se vería ampliado por la posibilidad de hacer política electoral y que ello conduciría a un régimen de concentración de poder en el que, por otra parte, el Congreso perdería la independencia para el ejercicio de la función legislativa y de control político, porque en su elección habría podido tener juego el Presidente en ejercicio, con lo cual se habría modificado el sistema de separación de poderes.

Siguiendo a la doctrina Maurice Duverger (pág. 605) afirma que en los regímenes iberoamericanos a pesar de respetar la división de poderes, además de mencionar el régimen colombiano, y luego al referirse de manera general a los regímenes iberoamericanos en su realidad, puesto que da por sentado que el poder ejecutivo ejerce un claro predominio y mando sobre los demás poderes concentrándolo, todo esto por ser regímenes netamente presidencialistas debido a que estos países actúan o se ven influenciados por otros regímenes iguales.

7. La actualidad de la reforma a la Constitución, mediante acto legislativo número 18 de 2014 del Senado.

Esta reforma se presenta con la idea de concretar un equilibrio de poderes y un reajuste institucional en el Estado colombiano, estas ideas abren un gran debate puesto que mantiene grandes opositores o críticos, además de tener simpatizantes, las personas que se muestran distanciadoras al proyecto de reforma aseguran que el equilibrio de poderes es una excusa para debatir temas antes fracasados, como la reforma a la justicia, reforma política, prohibir la reelección y crear un Tribunal de responsabilidades para altos funcionarios del Estado, uno de los interrogantes se da por ejemplo en este última propuesta pues la reforma a las corporaciones judiciales se hace a partir de órganos existentes. es decir, serán los mismos magistrados que han incurrido en las prácticas censurables quienes se encargarán de elegir a sus simpatizantes, gobernar y permanecer en los cargos hasta la edad de retiro. Esto no mostraría cambios significativos sino en el papel y no en la realidad política de la administración de justicia por eso se ha dicho que es un error del proyecto, no obstante hay quienes se muestran a favor de ciertos aspectos como el mejoramiento de la administración de justicia pues ha perdido gran reputación por escándalos como: el carrusel de las pensiones, el turismo judicial, los choques de trenes, las descalificaciones hechas por magistrados salientes, el clientelismo y la politización, es decir en este sentido habría mucha

más rigurosidad y mejoraría la imagen de la administración de justicia, también gusta la idea de crear el llamado tribunal de garantías pues existiría una jurisprudencia relevante en cuanto a las garantías dentro del proceso penal en su etapa de instrucción, sin embargo lo que interesa de acuerdo al presente trabajo es el tema de la reelección presidencial, en dicho proyecto se prohíbe la elección al presidente cuando este hubiere ejercido la presidencia, es claro el artículo 197 de este proyecto, pues implícitamente prohíbe la reelección del presidente de la república, dando un gran paso a la modificación constitucional en la elección del presidente, para terminar con el proyecto aprobado en sección plenaria del senado de la República, llama la atención lo dicho por los senadores al decir que la reelección presidencial sólo podrá ser revivida por referendo o Asamblea Constituyente y así poder hablar de nuevo sobre la reelección presidencial inmediata, para terminar dicho proyecto continua su trámite legal y reglamentario en la Cámara de Representantes.

CONCLUSIONES.

En una sociedad cambiante como se da en cada Estado, ya sea por las múltiples necesidades, culturales, políticas, y sobre todo económicas surgen las reformas constitucionales, si bien una Constitución Política se mantiene con vigencia permanente en el tiempo es susceptible de tener modificaciones por las circunstancias antes previstas, es por ello que en la Constitución del Estado colombiano se ha atendido a ciertas reformas como la elección presidencial en su prolongación de poder, aumentado su extensión en el mandato que de otra manera obliga y altera las distintas instituciones públicas que se han establecido en funcionamiento de en un modelo disímil y en un tiempo anterior, es importante referirse a estas características , pues por lo visto anteriormente en cuanto a lo afirmado por algunos autores, demuestra que es un problema común que en la actualidad se maneje sobre las reelecciones inmediatas o consecutivas en los Estados de Latinoamérica y sobre todo en Colombia reformando su Constitución Política de 1991

Una de las consecuencias muy relevantes que se han presentado en los últimos años a la hora de elegir de nuevo al ejecutivo, es que aquel ostenta aún el poder de candidato nuevo, permitiendo ver la desigualdad que se tiene en cuanto a su candidatura, especialmente los recursos económicos ya que, es, el presidente candidato quien tiene las condiciones y ventajas de ganar, puesto que cuenta con la ventaja de pronunciar más su discurso, su imagen, su popularidad, además de sacar ventaja de su rol como presidente y por qué no decirlo del aparato institucional y sus recursos.

También es importante tener en cuenta que en una República democrática la cual hace parte el Estado colombiano, pierde un valor esencial y filosófico que es la democracia pura en el sentido de que al haber una nueva reelección presidencial otorgada por la Constitución le quita legitimidad a un valor tan supremo, pues si bien el presidente se elige popularmente, pues el presidente candidato que resulta ser reelegido está siendo promovido por la misma Constitución Política de Colombia.

Además es tan marcado el desequilibrio de poderes que existe en el Estado colombiano, que han surgido nuevas doctrinas entre ellas, la doctrina jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional quien en algunas sentencias habla de la colaboración armónica de los poderes públicos, basándose en que los poderes públicos deben colaborar en cuanto a sus funciones de manera armónica al ordenamiento jurídico, esto debido a y las reformas impuestas y a los distintos conflictos que se han tenido por no existir una división concreta y rigurosa de los poderes en la Constitución Política de 1991.

Es evidente en nuestro régimen político con superioridad es la Rama ejecutiva del poder público sobre las otras, lo cual se manifiesta a través de múltiples decisiones, como la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para el estudio de asuntos que le someta el Gobierno a su consideración, también es importante tener presente esa superioridad al mencionar una afirmación del autor Jacobo Pérez Escobar (pág. 51) al decir que el presidente de la República debido a su origen popular, se considera como el verdadero líder de la Nación por ende simboliza la unidad nacional.

En últimas se puede decir que de acuerdo a la arquitectura constitucional del Estado colombiano. Como sucede con todo diseño institucional complejo, la naturaleza y funcionamiento de la Constitución de 1991 dependen de las relaciones entre sus

componentes, esto es, del equilibrio entre las instituciones que constituyen el aparato estatal. El cambio de las reglas sobre la duración del mandato presidencial, por lo tanto, implica una alteración de las relaciones entre la Presidencia y los demás órganos del Estado, y del poder de aquella y de éstos. En lenguaje de la teoría económica aplicada al estudio de las instituciones, el cambio implica pasar de un equilibrio institucional a otro cualitativamente distinto. Es este nuevo equilibrio o, en términos más precisos, al desequilibrio entre los poderes públicos generado por la reelección.

BIBLIOGRAFÍA.

DUVERGER, M. (1978). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.

HAMILTON, A., Madison, J., Jay, J. (1994). *El Federalista*. México D. C.: Fondo de Cultura Económica.

HANS K. (1999). *¿Quién debe ser el defensor de la constitución?*. Madrid: Editorial Tecnos.

LASALLE, F. (2009). *¿Qué es una constitución?*. Bogotá: Cupido.

LOEWENTEIN, K. (1983). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

NARANJO, M. V. (1995). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Temis.

PÉREZ E. J. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.

SÁCHICA, L. C. (1992). *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá: Temis.

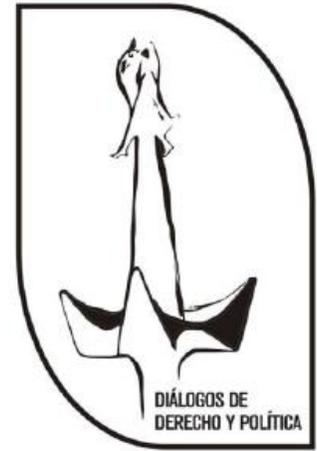
CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-170 (2012)

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-141 (2010)

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-1040 (2005)

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-1048 (2005)

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-1049 (2005)



Identidad migratoria en el establecimiento de agenda.

Javier Carreón Guillén^{*}
Jorge Hernández Valdés^{**}
Cruz García Lirios^{***}

* Doctor en Administración, profesor titular “C” de tiempo completo, ENTS, UNAM.
Correo electrónico: javierg@unam.mx.

** Maestro en Educación, Profesor titular “A” ENTS, UNAM.
Correo electrónico: jorheval@unam.mx.

Doctorante en Psicología Social, Profesor de Asignatura, UAEM-UAPH.
Correo electrónico: garcialirios@yahoo.com ***

Resumen.

En virtud de que la migración es un fenómeno que supone tres espacios; centralidad, transperiferia y periferia como determinantes socioeconómicos, sociopolíticos y psicosociales. El objetivo del presente trabajo es proponer un modelo para abrir la discusión en torno al establecimiento de la migración como tema central de la agenda trilateral. En este sentido, se revisan teorías y conceptos a fin de poder especificar en un modelo las relaciones entre la identidad migratoria e indicadores tales como; depresión, agresión, injuria, injusticia, ansiedad, peligro, desesperación, pánico, venganza y discriminación. Por último, se advierte que la importancia de este ejercicio es considerar cuando menos cuatro lógicas; adaptación, asimilación, contingencia e identidad para el análisis de noticias y predicción de escenarios de conflictos entre gobernantes y gobernados.

Palabras clave: Inseguridad, migración, identidad, agenda, encuadre

Identidad migratoria en el establecimiento de agenda.

Introducción.

La rectoría del Estado en materia de seguridad pública supone la instrumentación de políticas orientadas a la identificación, resguardo y deportación de migrantes, empero cuando ésta rectoría es percibida como espuria frente a la delincuencia local o regional y la corrupción política, la ciudadanía desarrolla percepciones de inseguridad que se materializan en estereotipos de migrantes y riesgos asociados por su transitar en México hacia los Estados Unidos de América.

La percepción de inseguridad ciudadana es resultado del establecimiento de una agenda en el que la migración, delincuencia y violencia son temas centrales difundidos por los medios de comunicación y aquilatados por las iniciativas políticas a fin de poder ser legisladas en políticas públicas.

Una vez conformada la percepción de inseguridad, la ciudadanía se forma una opinión ciudadana en torno a la acción gubernamental en materia de migración, aunque los medios de comunicación asocian la inseguridad a la migración y responsabilizan a las autoridades, sus propósitos son más bien construir una identidad sociopolítica.

De este modo, los flujos migratorios, la identidad sociopolítica y el establecimiento de agenda son difundidos por los medios de comunicación a partir de cuatro lógicas; adaptación, asimilación, selección e identidad.

La lógica de adaptación sostiene que la situación económica de los países expulsores, en comparación a las oportunidades laborales de los países receptores, incentiva la salida de migrantes, pero advierte que los países intermedios retienen o filtran la migración hacia el país receptor. En este sentido, los migrantes que han sufrido diversos obstáculos hasta su llegada al país receptor, han desarrollado habilidades que les permitieron subsistir ante los riesgos y amenazas y que ahora esas mismas habilidades les permitirán insertarse al mercado laboral.

En contraste, la lógica de asimilación plantea que los migrantes más que adaptarse a la cultura, ajustan sus necesidades a las oportunidades y recursos locales, ya que si los migrantes son agricultores, entonces sus posibilidades de conseguir empleo en ciudades se reducen a servicios. Por ello, la asimilación es un proceso mediante el cual los migrantes forman redes laborales que les permiten obtener más de un trabajo, pero también les facilita conseguir otros empleos ante la amenaza de la deportación que no pueden estar un tiempo prolongado en un mismo trabajo.

No obstante que la adaptación y la asimilación explican la inserción laboral de migrantes con bajo nivel de estudios, la lógica de la selección asume que en el caso de migrantes con altos niveles de instrucción, las oportunidades laborales son resultado de políticas migratorias de fomento empresarial. La selección de migrantes anticipa la emergencia de redes de emprendimiento ante crisis económicas, políticas o sociales.

Por su parte, la lógica de la identidad recupera los enfoques de adaptación, asimilación y selección para explicar la interrelación entre trabajadores y emprendedores a fin de poder establecer los escenarios de desarrollo local y el efecto de políticas de fomento empresarial. Desde la mirada de la identidad, los emprendedores son familiares de trabajadores migrantes que financiaron la formación profesional de futuros emprendedores.

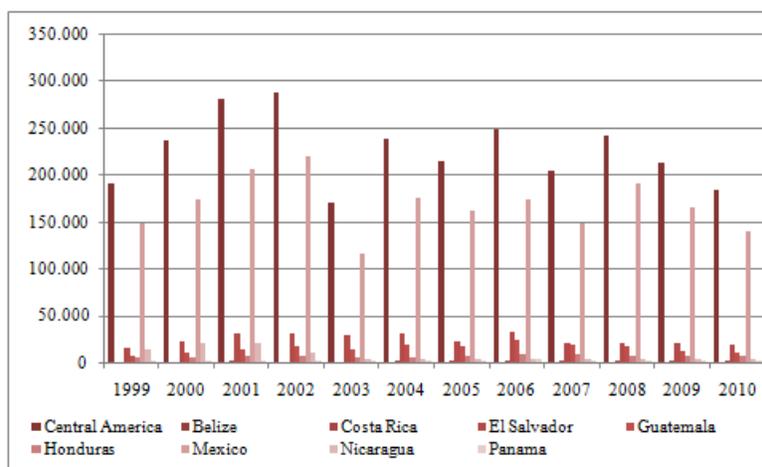
¿Cuáles son las dimensiones de la identidad migrante trabajadora y emprendedora ante los riesgos inherentes por su travesía, estancia y retorno?

Precisamente, el objetivo del presente trabajo es especificar las relaciones entre indicadores de la identidad migrante a fin de poder orientar el estudio de este fenómeno en la coyuntura de la pérdida de rectoría del Estado en materia de seguridad pública. Tal ejercicio permitirá abrir la discusión en torno al efecto de los medios de comunicación en la identidad migrante y el establecimiento de la inseguridad como tema central en la agenda de trabajadores y emprendedores.

Teoría del centro-trans-periferia.

La Teoría del Centro-Periferia supone que los flujos financieros influyen en los flujos migratorios del mismo modo que las remesas preceden a las oportunidades laborales, pero los datos parecen indicar que existen flujos migratorios que siguen más bien una lógica centro-trans-periferia en la que quienes están desempleados se trasladan a las zonas agrícolas y las urbes comerciales (García, 2008).

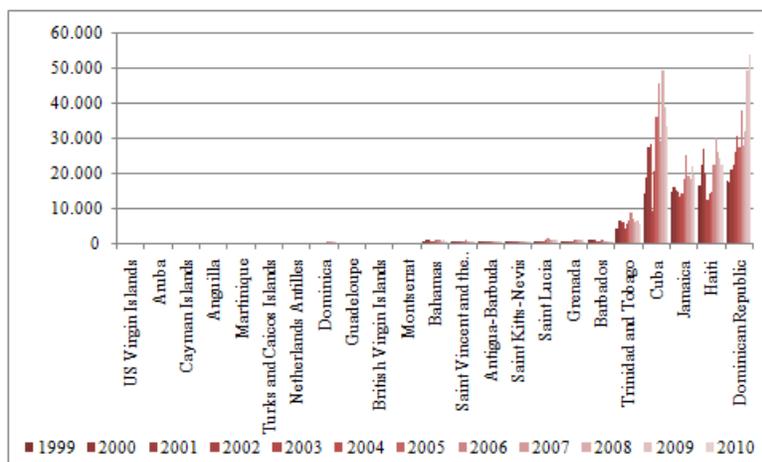
Gráfico 1. Migración en América Central



Fuente: OCDE (2010)

Sin embargo, los riesgos ambientales y sociales tales como; catástrofes ambientales derivadas de las excesivas emisiones de carbono y el narcotráfico, más que el desempleo o la falta de oportunidades laborales, parecen incidir en el desplazamiento de migrantes provenientes de Cuba, Jamaica, Haití, República Dominicana, Colombia y México en relación a la prosperidad económica de Estados Unidos, aunque tal afluencia disminuye en los periodos de crisis económica o conflictos bélicos (véanse gráficos 1 a 4).

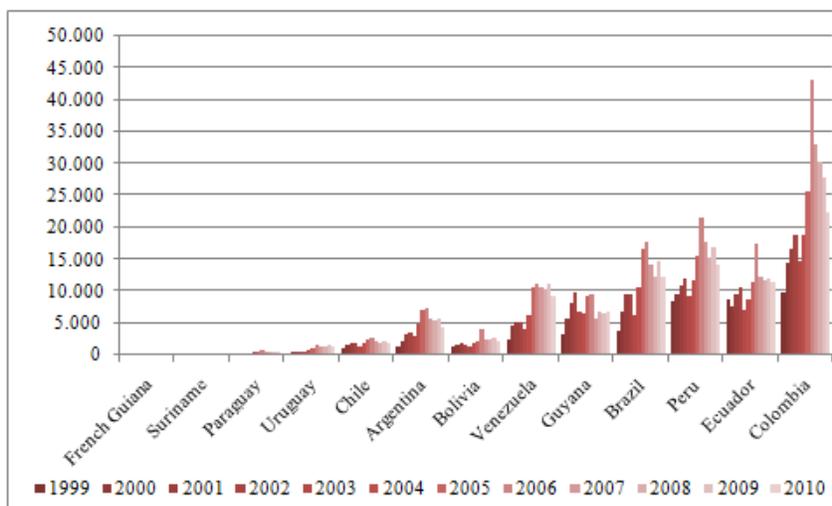
Gráfico 2. Migración en el Caribe Americano



Fuente: OCDE (2010)

Si sólo se observan los flujos migratorios es posible inferir que en el caso de México la salida de migrantes hacia los Estados Unidos tiene sus causas en el desempleo por falta de oportunidades, sequías e inundaciones, así como la inseguridad vinculada al narcotráfico, pero esta lógica de adaptación laboral del migrante al mercado local no explica la migración de talentos centroamericanos a las universidades y empresas de los Estados Unidos como la lógica de selección lo propone (véanse gráficos 1 y 2).

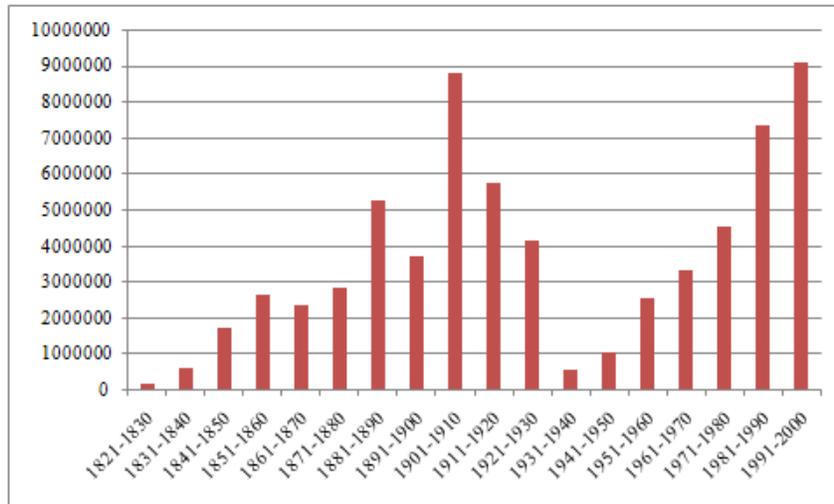
Gráfico 3. Migración en América del Sur



Fuente: OCDE (2010)

Empero, la lógica de adaptación parece mostrar que es la inseguridad la causa principal de la diseminación de colombianos a México y Estados Unidos, aunque en el caso de Ecuador, Perú, Brasil o Chile, la emergencia de sus economías más bien explica la aculturación que supone trabajar en Estados Unidos (véase gráfico 3).

Gráfico 4. Migración hacia Estados Unidos



Fuente: OCDE (2010)

Sólo en los casos de Venezuela y Colombia la lógica de asimilación advierte que los conflictos sociales parecen evidenciar los flujos migratorios de estos países circunscritos a los periodos de bonanza en Estados Unidos (véase gráfico 3 y 4).

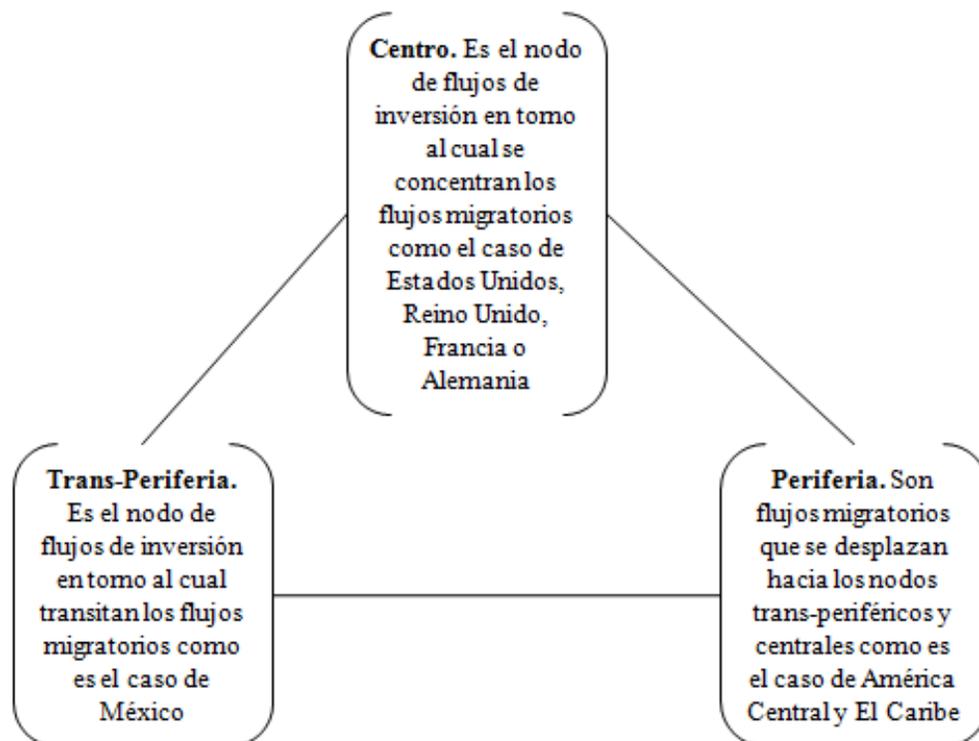
No obstante que las lógicas de adaptación, asimilación y selección han descrito los flujos migratorios en función de un centro financiero como lo son los Estados Unidos, la lógica de identidad no sólo explicaría estas relaciones, sino además anticiparía un escenario de conflicto entre la periferia y la centralidad debido a su paso por la trans-periferia. Es decir, México es un espacio de transición hacia los Estados Unidos que supone riesgos para los migrantes, pero México resultaría ser un espacio de violación de los derechos humanos reportado sistemáticamente por la prensa con el propósito de atribuir responsabilidades a las autoridades locales como federales. Es decir, la identidad explicaría la discriminación de centroamericanos, ya que los medios impresos no pierden detalle al respecto, pero estos mismos atropellos y tropelías son ejecutados en desmedro de las comunidades indígenas y la prensa no sistematiza estos hechos. Ello supone que existe una conexión entre la opinión internacional y la difusión de la violencia hacia los migrantes en México.

En resumen, las lógicas de adaptación, asimilación y selección conforman una lógica de identidad a partir de la cual es posible profundizar en la explicación a fin de poder establecer escenarios futuros de la relación entre el centro financiero y la periferia migrante. De este modo, la Teoría del Centro-Trans-Periferia resalta la emergencia de una identidad sociopolítica en la que la ciudadanía se muestra indignada indefensa ante la pérdida de la rectoría del Estado y los casos de corrupción que se le atribuyen por su colusión con la delincuencia.

Teoría sociopolítica de la migración.

En virtud de que la Teoría del Centro-Trans-Perifería explicaría y anticiparía la migración internacional, la Teoría Sociopolítica de la Migración recupera estos tres ejes fundamentales; centro, trans y periferia a fin de conceptualizarlos en las cuatro lógicas; adaptación, asimilación, selección e identidad con el propósito de anticipar el establecimiento de cuatro agendas respectivas (véanse figuras 1 a 5).

Figura 1. Fundamentos de los Flujos Migratorios



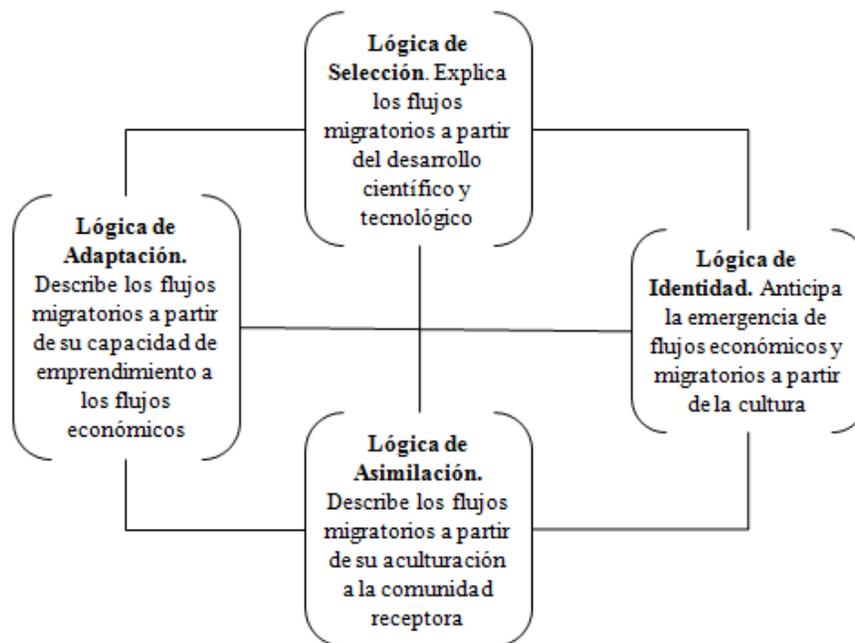
Fuente: Elaboración propia

No obstante que los medios de comunicación son de circulación nacional, tienen corresponsales y redes de información con otros medios, la difusión de la identidad migratoria es más bien producto de su relación con el Estado y la ciudadanía (Mercado y Nava, 2013). Esto es así porque son los medios de comunicación quienes construyen el fenómeno migratorio para influir en la política exterior a través de la opinión ciudadana (véase figura 1).

Si la Teoría del Centro-Trans-Perifería resalta la importancia de la identidad, la Teoría Sociopolítica de la Migración plantea que esa identidad no sólo es producto de la relación entre migrantes de la periferia y autoridades de la trans-periferia o la centralidad, sino que es parte de la influencia de los medios de comunicación en estos actores (Campillo, 2012). De este modo, las lógicas de asimilación, adaptación, selección o identidad son parte de un proceso de establecimiento de agenda que consiste en la difusión de problemáticas

atribuibles a la corrupción, negligencia u opacidad del Estado en colusión con la delincuencia (véase figura 2).

Figura 2. Lógicas de los Flujos Migratorios

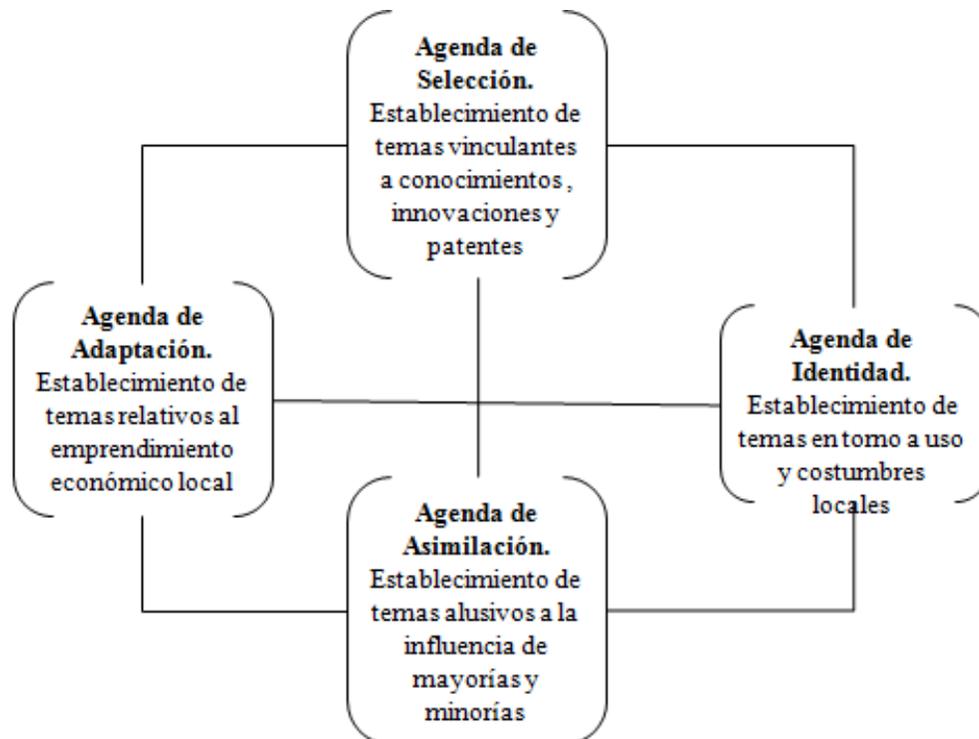


Fuente: Elaboración propia

En resumen, la Teoría Sociopolítica de la Migración explica los flujos migratorios a partir de la relación entre sociedad y Estado en la que los gobernantes utilizan como instrumento persuasivo o disuasivo a los medios de comunicación con la finalidad de ajustar sus políticas públicas a través de la opinión ciudadana, pero a diferencia de la Teoría del Centro-Trans-Periferia en la que los flujos económicos inciden sobre la migración, el enfoque sociopolítico sostiene que los medios de comunicación construyen la seguridad pública, o en su caso, percepciones de inseguridad que incentivan los flujos migratorios, empero la concepción sociopolítica no explica el proceso mediante el cual los temas difundidos por los medios son diseminados y convertidos en opinión ciudadana.

Teoría del establecimiento de agenda.

La Teoría del Establecimiento de Agenda complementa los supuestos de la Teoría del Centro-Trans-Periferia y la Teoría Sociopolítica de la Migración (véase figura 3), aunque se distancia de ambas al momento de postular que son los temas difundidos por los medios los que influyen en los flujos migratorios y la identidad sociopolítica (Orozco y Franco, 2012).
Figura 3. Agendas de los Flujos Migratorios



Fuente: Elaboración propia

Si los flujos migratorios son resultado de los flujos económicos, entonces el establecimiento de los temas inherentes a este fenómeno es resultado de la diseminación de información que produce opiniones, actitudes y estereotipos a partir de los cuales se explican las relaciones socioeconómicas entre el centro y la periferia (Rodríguez, 2010).

Respecto a la identidad sociopolítica, si ésta es producto de percepciones de inseguridad derivadas de la rectoría espuria del Estado, entonces los temas relativos a este fenómeno al ser establecidos por los medios de comunicación explican las atribuciones de responsabilidad al Estado por el desempleo, el subempleo y la migración laboral (Sánchez, 2012a).

Resulta evidente que la inseguridad pública y los procesos migratorios son temas centrales de la agenda nacional e internacional, tanto de los países económicamente desarrollados como en los emergentes (García, 2006). En el caso de México, en relación con América Central y principalmente con los Estados Unidos de América (EUA), la inseguridad alude a la violencia hacia los migrantes centroamericanos y mexicanos en su transitar hacia los EUA. Tal violencia ha tenido una amplia cobertura en los medios impresos internacionales más que nacionales.

Al ser un tema central en la agenda económica, política y social, la inseguridad migratoria debiera ser un tema relevante en las campañas pre-electorales y electorales, de manera particular en la referida a la Presidencia de la República, en la que también se renueva el Congreso de la Unión (500 diputados federales y 128 senadores). Llama poderosamente la atención que en el caso específico de México, la inseguridad migratoria fue un tema central antes de las pre-campañas. Los acontecimientos referidos a los secuestros y asesinatos de

los migrantes centroamericanos, por parte de grupos de narcotraficantes, incluyeron en la agenda pública la inseguridad migratoria. Es decir, los medios daban cuenta, prácticamente a diario, de los diversos actos de violencia e inseguridad hacía un número considerable de migrantes (principalmente centroamericanos). Sin embargo, y esto es más que evidente, una vez iniciadas las pre-campañas de carácter político, los discursos proselitistas no han incluido los temas críticos de la migración centroamericana hacia EUA, en su ruta a través de México.

Si las pre-campañas electorales se enfocan en otros temas exógenos a la inseguridad migratoria, si la cobertura de la prensa soslaya las noticias relativas a los riesgos del transitar por México hacia los Estados Unidos, enmarcando sus noticias en las declaraciones de los pre-candidatos, sus equipos proselitistas incluyendo, desde luego, a los partidos políticos; entonces se estaría ante el establecimiento de una agenda de carácter proselitista, en la que los medios de comunicación realizan una cobertura sesgando sus contenidos para manipular a sus audiencias al reducir la importancia de la inseguridad migratoria.

Desde luego, los postulados de la Teoría del Establecimiento de Agenda permiten explicar el proceso de construcción de la agenda mediática, pública y sobre todo la política en torno a la inseguridad, la violencia, los homicidios y la impunidad, que actualmente se vive en México (García, 2011). La Teoría del Establecimiento de Agenda (TEA), asegura que los medios de comunicación difunden temas de violencia ello a partir de sus particulares intereses y no de la tendencia de los casos de los delitos del fuero común o federal. Dicha prevalencia tiene un efecto sobre la percepción de inseguridad de las audiencias, y en el caso de los medios impresos, el efecto es el discurso relativo a la violencia y particularmente a los homicidios dolosos que los lectores se forman de estos fenómenos.

La Teoría del Establecimiento de la Agenda estaría más cercana al análisis de las noticias internacionales, que la opinión pública no puede conocer directamente, y por ello se ve sumamente influenciada por los medios de comunicación, dado que otras fuentes de información, incluso Internet, no ofrecen contenidos cercanos al entendimiento de las personas comunes y corrientes, que logran aprendizajes con base en imágenes más que con discursos estructurados o razonamientos lógicos de carácter científico. Al construir una agenda mediática, los medios de comunicación construyen también una agenda pública y política esencial para el Estado. Los medios de comunicación utilizan marcos de referencia en los que la opinión pública se basa para construir su agenda de discusión pública. Se trata de atributos en torno a un tema que orientan la percepción, selección y recepción de la información por parte de las audiencias (Groshek, 2011). El establecimiento de la agenda es un efecto de resonancia informativa en el que los medios emiten temas, que a posteriori las audiencias amplificarán o disminuirán su relevancia, pero en definitiva incluirán en su agenda de discusión, una vez que los medios se han encargado de difundir la noticia.

En este sentido, la agenda es una colección de temas compartidos por comunicadores, políticos y audiencias. Los estudios sobre el establecimiento de la agenda se enfocan en el proceso a través del cual los medios de comunicación seleccionan los temas que las audiencias recibirán como de suma importancia y posteriormente discutirán con base en los conceptos difundidos por los medios (Wasike, 2013).

Los medios de comunicación, a su vez, colman de diversos atributos los temas que manejan, ello con el propósito de facilitar su inclusión en la agenda pública. A través de los titulares y encabezados, los medios masivos de comunicación difunden expectativas en sus audiencias. Esto corrobora la hipótesis en torno a la cual los medios de comunicación influyen en la sociedad produciendo temas y colocándolos en la agenda de discusión pública. Los medios de comunicación masiva determinan y dictan los temas que la gente comentará. La opinión pública construirá percepciones sobre la importancia de los temas expuestos en los medios. Posteriormente, la gente comentará los temas incluso con las palabras utilizadas por los profesionales de la comunicación en televisión, radio, prensa e internet (Sánchez, 2012b).

El establecimiento de la agenda y la formación de actitudes, en torno a los temas seleccionados por los medios y aceptados por la opinión pública, son asuntos de carácter público del mayor interés e importancia posibles. Se trata de un efecto mediático que construye la opinión pública a través de sus expectativas e intenciones de llevar a cabo una discusión pública al interior del grupo de referencia o pertenencia. En suma, el establecimiento de la agenda pública se construye con estrategias de contexto tales como: expectación, cobertura, tiempo y espacio; todas ellas vinculadas con diferentes tipos de noticias. En conclusión en esto residiría el poder mediático, ya que los medios de comunicación pueden enfatizar un determinado tema sin tener, prácticamente, que asumir ningún tipo de riesgos.

La Teoría del Establecimiento de la Agenda explica procesos representacionales y emocionales. Tanto los símbolos como las imágenes son, según los estipula la teoría, el resultado de un proceso improvisado y heurístico en el que las percepciones, creencias, actitudes, decisiones y comportamientos están determinados por la mediatización de un hecho. La teoría sugiere que los medios de comunicación masiva o como también se les denomina: *los mass media*, se rigen por una lógica de mercado y a partir de minimizar costos para, lógicamente, maximizar beneficios; sesgan la información y la transforman en noticias. Reducen los hechos a simples reportajes, spots, entrevistas, columnas, opiniones o incluso a lo que se conoce como *eslogan*.

El impacto de la contextualización, enmarcado e intensificación de las noticias sobre la opinión pública, es propiciado por el sesgo informativo de los medios de comunicación. En la medida en que son seleccionadas las noticias, la representación y el procesamiento de la información tienden a objetivarse en emociones. Una vez contextualizada y enmarcada una noticia, se inicia un proceso de persuasión marcado por la necesidad de escuchar los pormenores de las noticias; el electorado ha objetivado y naturalizado el contenido de dichos mensajes para resguardar su significado en un anclaje representacional. La objetivación se refiere a la traducción en imágenes de las noticias y la naturalización alude a su aceptación y adopción como una realidad externa al control individual (García, 2011).

Los medios de comunicación son representados como guías de valores, discursos, decisiones y comportamientos por parte de la ciudadanía. Ayer los mensajes sesgados definían el significado de una representación política; hoy, los símbolos mediatizados son afectos o emociones y, en tanto tales, introducen expectativas de procesamiento de

información. Precisamente, este es el fundamento de la mediatización, como símbolos persuasivos, los mensajes sesgados determinan su recepción. El encuadre de un hecho en una noticia incide en la representación afectiva de imágenes. Se trata de una objetivación y naturalización de símbolos conocidos por la opinión pública gracias a la difusión intensiva. Dado que los símbolos son inconmensurables, las respuestas también son impredecibles (Chihú, 2011).

A pesar de que la teoría no plantea un ciclo de mediatización en la que se explicita cómo los medios de comunicación aumentan o disminuyen su sesgo informativo, es posible construirlo para el caso de la inseguridad migratoria, si se considera que la teoría explica la naturalización de imágenes en la cobertura de los hechos. El ciclo incluiría diez diferentes fases que se presentan ante el fenómeno de la inseguridad migratoria, en las que es posible ubicar el sesgo informativo de los medios de comunicación masiva (Izquierdo, 2012).

En suma, existen cuando menos tres dimensiones en las que el binomio inseguridad y migración pueden ser explicados:

- En primera instancia los flujos financieros que se concentran en el centro (Estado Unidos) y se diseminan en la trans-perifería (México) determinan los flujos migrantes de la periferia (América Central y del Sur), aunque la trans-perifería (México) exporta más migrantes hacia el centro ya no sólo por motivos económicos, sino por percepciones de inseguridad difundidos en los medios de comunicación y atribuibles a la pérdida de rectoría del Estado. Por consiguiente:
- En segunda instancia, la relación asimétrica entre sociedad y Estado supone la reproducción de la dominación social mediante instrumentos persuasivos como los medios de comunicación más que a través de instrumentos coercitivos como el ejército o la policía. Por ello, la migración es consustancial a la rectoría política que al ser percibida como espuria genera indefensión ante la amenaza del crimen y la ingobernabilidad, o bien, propicia indignación respecto a los casos de corrupción. Consecuentemente:
- En tercera instancia, la migración de la trans-perifería (México) a la centralidad (EU) al ser difundida por los medios de comunicación incide sobre las políticas de fomentos empresariales y laborales a través de la opinión ciudadana y la evaluación de programas de empleo, desempleo o subempleo.

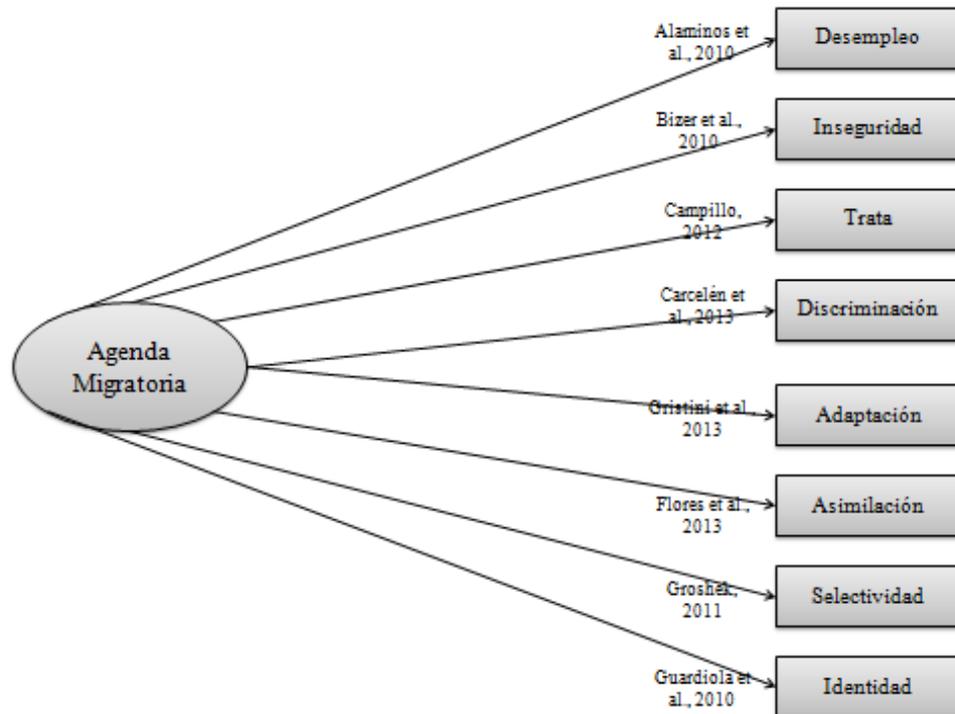
Estado del conocimiento.

Los estudios relativos al establecimiento de agenda atribuyen a la pérdida de rectoría del Estado el deterioro del bienestar social (véase figura 4). El establecimiento de agenda, asociada a los flujos migratorios y la identidad sociopolítica incluyen temas tales como; desempleo (Alaminos et al., 2010), inseguridad (Bizer et al., 2010), trata (Campillo, 2012), discriminación (Carcelen et al., 2013), adaptación (Cristini et al., 2013), asimilación (Flores et al., 2013), selectividad (Groshek, 2011) e identidad (Guardiola et al., 2010).

Los estudios mediáticos han demostrado la selección, la fragmentación y el sesgo del ejercicio periodístico con estudios de sondeo simultáneo, en el que las percepciones de los encuestados son una extensión de la agenda de los medios (Izquierdo, 2012).

Los experimentos de recepción y percepción corroboran no sólo el sesgo informativo, sino además su poder de influir en la opinión pública. No obstante, la teoría refiere solamente al sesgo informativo sin precisar en un determinado tiempo y espacio definidos para su comprobación empírica. En efecto, la tendencia ha sido medir simultáneamente, durante un lapso determinado, el sesgo mediático y la influencia en la percepción de la gente (Latorre, 2011).

Figura 4. Estado del conocimiento



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, no es posible realizar dos diagnósticos simultáneos de los hechos y concluir que exista una correlación directa y significativa entre ellos. Si se parte de la premisa en torno a la cual un hecho es observable simultáneamente más de una vez, entonces se tendría que pensar que la percepción sí, y sólo sí, está influida por los medios, olvidando que puede estar influida por el hecho en sí, por otros acontecimientos relacionados, por experiencias directas, indirectas e incluso por otras notas informativas (Flores y Mendieta 2012).

El énfasis político en los temas que permitieron corroborar la hipótesis del establecimiento de la agenda. Reducen a las audiencias a meros espectadores incapaces de seleccionar información y construir su agenda de discusión. Paradójicamente, la investigación hacia los efectos psicológicos de los medios de comunicación en la opinión pública son perfilados. Finalmente, la agenda es un problema social, a menudo conflictivo, que ha recibido cobertura mediática sesgando la atención del público hacia determinados objetos o cuestiones de la escena política y social, en los que el público confía y asigna importancia en función del grado de relevancia mediático (Chihú, 2011).

A modo de reseña, el estado del conocimiento ha estudiado ocho factores vinculantes con la el establecimiento de agenda migratoria en el contexto de riesgo que supuso un Estado gendarme incapaz de proteger a la ciudadanía. En este contexto, los medios de comunicación diseminaron información atribuyéndole al Estado la responsabilidad del desempleo, migración y violencia, pero su objetivo se circunscribió a determinar las políticas públicas a través de la persuasión o disuasión de la disidencia o adherencia

ciudadana al régimen según los intereses de los medios de comunicación (Guardiola, Espinar y Hernández, 2010).

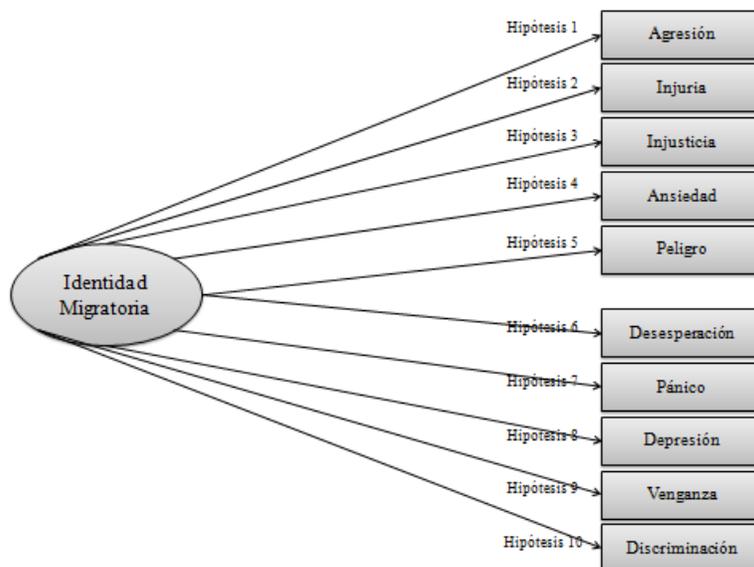
Sin embargo, el estado del conocimiento no explica el proceso mediante el cual los medios de comunicación nacionales o extranjeros se desentienden de su competencia por la captación de audiencias para enfocar sus baterías hacia la construcción de una opinión favorable a sus intereses y la consecuente legislación de las iniciativas que les favorezcan. Incluso, entre la noción de establecimiento de agenda e identidad sociopolítica, los flujos migratorios parecen ser producto de una exhibición del Estado en los medios de comunicación sin considerar la participación ciudadana respecto a los derechos de migrantes y residentes, sus formas de convivencia y acuerdos y consensos.

Especificación de relaciones.

Las diez fases que vienen a constituir el Índice de Mediatización de la Inseguridad Migratoria, a continuación se relacionan: depresión, agresión, injuria, injusticia, ansiedad, peligro, desesperación, pánico, venganza y discriminación (véase figura 5).

Cada una de ellas alude a una espiral de violencia en la que los medios de comunicación sustentan sus encabezados y contenidos de información. En el caso de la prensa, el ciclo de mediatización sería un conjunto de criterios en los que cada nota informativa puede ponderarse e interpretarse. En la medida en que la espiral de la violencia continúa, la asignación de su valor también se incrementa. Las audiencias, en el caso de la prensa, los lectores, naturalizan los sesgos informativos a partir de las fotografías que ilustran la nota informativa. Tal naturalización sería identificada como “espiral de violencia”. Es decir, la información circundante atraviesa las percepciones de las audiencias y se representa en categorizaciones. En este sentido, en seguida se describen, mediante un cierto nivel de detalle, las diez dimensiones de la espiral:

Figura 5. Especificación de relaciones



Fuente: Elaboración propia

La agresión se define como un acto deliberado, alevoso y también ventajoso de una persona o grupo expuesto en la prensa como delincuente, hacia una persona o grupo migrante considerado como víctima.

La injuria, por su parte, es un delito incentivado por alguna de las partes en conflicto de intereses y expuesta por la prensa como acusaciones directas e indirectas, de una persona o grupo hacia otro individuo o grupo.

La injusticia alude a las percepciones sesgadas de enjuiciamiento y condena de los migrantes agraviados en referencia a quienes los ofenden y cuyos resultados no les favorecen, según la opinión de los propios periodistas.

La ansiedad refiere a un estado emocional de bajo autocontrol, en torno al cual los periodistas y reporteros atribuyen como causa psicológica de la comisión de un delito y como una consecuencia psicológica de los migrantes víctimas del delito.

El peligro incluye percepciones y sentimientos de impotencia de los migrantes ante los hechos delictivos, en torno al cual la prensa etiqueta un espacio, proceso, persona o grupo.

La desesperación es mediatizada como un estado de ánimo en el que los migrantes víctimas declaran a la prensa sus emociones, relativas a buscar un ser querido raptado, recuperar el patrimonio que le han hurtado o revivir a la persona asesinada.

El pánico alude a una emoción que la prensa califica como extrema para describir la supervivencia de los migrantes víctimas potenciales de la delincuencia.

La depresión denota un estado emocional en el que los migrantes víctimas o potenciales víctimas, acuden a refugiarse para afrontar los delitos que han padecido y aquellos que estiman sufrir en el futuro, según las propias noticias de la prensa.

La venganza es una emoción que la prensa identifica como un incentivo para la comisión de un delito, por parte del migrante hacia raptadores, homicidas, ladrones, embaucadores, estafadores o extorsionadores.

La discriminación alude a discursos y acciones que la prensa codifica como causas y efectos de la inseguridad, en un espacio delimitado y tiempo determinado al término de los cuales, los rotativos esperan una espiral de violencia.

En suma, las dimensiones especificadas describen los contenidos de la prensa respecto a la inseguridad migratoria, pero explican la identidad sociopolítica de los flujos migratorios que se desprende de la relación entre gobernantes y gobernados bajo el dominio de la centralidad con respecto a la periferia. Además, el modelo anticiparía la emergencia de diez factores con respecto al establecimiento de una agenda capaz de influir sobre la opinión pública.

Discusión.

En referencia al estudio de Carreón (2014) en el que el establecimiento de la agenda en un campus universitario se llevó a cabo aprovechando la coyuntura de las reformas estructurales de México siguiendo una lógica de verosimilitud, el presente trabajo ha propuesto un modelo para el estudio de diez dimensiones relativas a la identidad migratoria establecida por la prensa local en los comicios de 2012.

Sin embargo, el estudio de García (2013) encontró temas relativos a violencia y delincuencia en los encuadres de los medios impresos durante las elecciones federales de 2012. En virtud de que la migración es un tema central en la agenda, el presente escrito plantea a la identidad sociopolítica como un factor determinante de las percepciones de inseguridad.

Al respecto, García (2011) sostiene que existe un vínculo significativo entre las percepciones de inseguridad y la propaganda sociopolítica, ya que son los medios de comunicación un instrumento de poder de la clase política democrática que gobierna inhibiendo la disidencia y cooptando a simpatizantes. En este sentido, Carreón (2013) advierte que la manifestación de esta influencia política sobre los estilos de vida ciudadanos es observada en las emociones de desconfianza a las autoridades.

No obstante, García (2009) señala que el estudio de la percepción de inseguridad devela no sólo la identidad sociopolítica, sino la difusión de estereotipos para influir en la opinión ciudadana, o bien, la formación de actitudes hacia los gobernantes como antecesoras a las preferencias electorales, aunque García (2007) sostiene que estas percepciones de inseguridad emanan de las diferencias ciudadanas más que de las similitudes de gobierno.

Se recomienda llevar a cabo estudios acerca del impacto de la percepción de inseguridad sobre la formación de actitudes desfavorables a la acción gubernamental y preferencias electorales relativas a políticas migratorias.

Conclusión.

El aporte del presente trabajo al estado del conocimiento estriba en el modelo propuesto, aunque puede ser desarrollado desde el aporte de los estudios discutidos en el estado del conocimiento, la identidad migratoria parece obedecer a factores socioeconómicos y sociopolíticos más que psicosociales. En tal sentido, el presente escrito ha desmenuzado tres dimensiones; flujos migratorios, identidad sociopolítica y establecimiento de agenda para desarrollar investigaciones que permitan anticipar escenarios de conflicto entre los actores implicados.

BIBLIOGRAFÍA.

- AJZEN, I. (2011). Job satisfaction, effort, and performance: a reasoned action perspective. *Contemporary Economics*. 5, 32-43
- ALBARRACIN, D. y WYER, R. (2011). Elaborative and nonelaborative processing of a behavior related communication. *Personality and Social Psychology Bulletin*. 27, 691-705
- BIZER, G., Larsen, J. y PETTY, R. (2010). Exploring the valence framing effect: negative framing enhances attitude strength. *Political psychology*. 32, 59-80
- CAMPILLO, C. (2012). La gestión estratégica de la información municipal. Análisis de temas, su tratamiento e irrupción en el ayuntamiento de Elche (1995-2007). *Revista de Estrategia, tendencia e Innovación de la Comunicación*. 3, 149170
- CARREÓN, J. (2013). Emociones de inseguridad determinantes de la desconfianza a la autoridad pública. *Revista de Psicología Política*, 11 (31), 52-62
- CARREÓN, J. (2014). Prueba empírica de un modelo de establecimiento de agenda. *Acta Universitaria*, 24 (3), 50-62
- CERVIÑO, B. (2013). El uso de las redes sociales como fuente de información para periodistas. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias de la Comunicación. Universidad Autónoma de Barcelona.
- CHIHÚ, A. (2011). *El framing del spot político*, México, UAM-Porrúa
- FENOLL, V. (2011). Usuarios activos y pasivos. La interactividad de la audiencia en los medios digitales. *Revista de Ciencias Sociales*. 51, 1-26
- FLORES, L. y MENDIETA, A. (2012). La percepción de la nota roja periodística en primera plana, un estudio de caso. *Revista de Comunicación*. 14, 1-13
- GARCÍA, C. (2006). Una modelación de las variables que explican el impacto de los eventos terroristas en el comportamiento humano. *Entelequia*, 1, 141-150
- GARCÍA, C. (2007). La percepción de inseguridad social en la Ciudad de México. *Revista Científica de Psicología*, 7, 52-68
- GARCÍA, C. (2008). La dinámica psicosocial de las comunidades migratorias. *Enfoques*, 1 (2), 137-152
- GARCÍA, C. (2009). Estructura de la percepción de inseguridad pública. *Revista de Psicología Política*, 7 (20), 73-85
- GARCÍA, C. (2011). Una aproximación sistémica a la realidad política. *Enfoques*, 23 (1), 63-78

GARCÍA, C. (2013). La inseguridad migratoria en los medios impresos de la Ciudad de México. *Reflexiones*, 92 (1), 159-173

GARCIA, J. (2011). Encuadres, conflictos y efectos de agenda. *Revista Zer*. 31, 167-181

GROSHEK, J. (2011). Media, instability, a democracy: examining the granger causal relationships of the 122 countries from 1943-2003. *Journal of Communication*. 61, 1161-1182

GU, M. y GOLDFARB, B. (2010). Affect and the framing effect witting individuals over time: risk taking in a dynamic investment simulation. *Academic of Management Journal*. 53, 411-431

HUMANES, M. y MORENO, M. (2012). El efecto agenda sobre los temas de campaña en las elecciones generales de 2008. *Revista de Estrategia, Tendencia e Innovación de la Comunicación*. 3, 191-207

IZQUIERDO, L. (2012). La uniformidad temática en las secciones de internacional de los diarios madrileños frente a las secciones locales. *Communication Papers, media Literacy & Gender Studies*. 1, 97-104

LATORRE, E. (2011). Visibilización de la memoria de las víctimas de la violencia en el departamento de Magdalena: Resiliencia para construir verdad jurídica. *Prolegomenos, Derechos y Valores*, 27, 199-212

MAO, Y., Richter, M., Burns, K. y Chaw, J. (2012). Homelessness coverage, social reality, and media ownerships: comparing a national newspapers with to regional newspapers in Canada. *Mass Communication & Journalism*. 2, 1-7

MERCADO, P., NAVA, R., (2013). Calidad de vida y expectativas de migración en jóvenes de zonas rurales del Estado de México. *Población y Salud en Mesoamérica*. 10, 1-20

OROZCO, G. y FRANCO, D. (2012). Las audiencias convergentes y su investigación: análisis de recepción transmedial de la serie El Equipo. *Derecho a Comunicar*, 5, 46-63

RODRÍGUEZ, F. (2010). Discurso xenófobo y fijación de agenda. Un estudio de caso en la prensa de Canarias (España). *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, 222-230

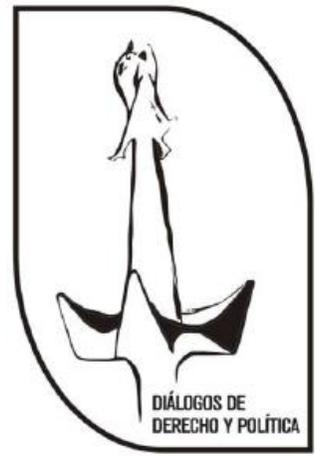
SÁNCHEZ, S. (2012a). Análisis del discurso político infantil en primarias públicas de Guadalupe, Nuevo León. *Global Media Journal*, 17, 81-109

SÁNCHEZ, S. (2012b). Representación social de las enfermedades raras en la prensa española. *Revista de Ciencias Sociales*, 54, 1-31

SUMMER, L. (2011). The Theory of Planned Behavior and the impact of past behavior. *International Business & Economics Research Journal*. 10, 91-110

VON KROGH, T. (2012). Changing political attitudes towards media accountability in Sweden. *Central European Journal of Communication*, 2, 204-224

WASIKE, B. (2013). Framing news in 140 characters: how social media editors frame the news and interact with audiences via twitter. *Global Media Journal*, 6, 5-23



Garantías para la construcción de la memoria histórica del conflicto armado interno en Concordia – Antioquia.

Natalia Andrea Vergara Parra

Trabajadora Social, estudiante de la Especialización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Universidad de Antioquia, semestre 2014-2. Trabajadora Social en la alcaldía de Concordia Antioquia al año 2015.

Resumen.

Este artículo explica el proceso de construcción de la memoria histórica en relación con el **conflicto armado** interno en el municipio de **Concordia - Antioquia**, caracterizado por la coexistencia de diferentes actores victimarios o diadas, atravesado por violencias directas y estructurales, con varios episodios que dejaron el territorio víctimas e innumerables heridas sin cicatrizar y que han impedido cerrar el ciclo de la violencia en este municipio. El propósito es describir si existen o no garantías para hacer los procesos de **memoria histórica** a través de los relatos que se están llevando a cabo, ya que a partir de este proceso han surgido nuevas formas de cohesión y coerción que han mutado en otras formas más silenciosas de violación de los **derechos humanos** y en la revictimización de la población. Se plantea la identificación de **garantías para la construcción de la memoria histórica** apropiadas al conflicto en el municipio, con el fin de reconocer las causas, construir tejido social, entender la memoria en su dimensión política y como garantía de no repetición y mitigar de alguna manera el riesgo de una sucesión soterrada de más actos violentos que entorpecen el proceso.

Palabras clave: Conflicto armado, Memoria histórica, Derechos Humanos, Garantías para la construcción de la Memoria, Concordia-Antioquia.

Garantías para la construcción de la memoria histórica del conflicto armado interno en Concordia - Antioquia.

Introducción.

Este artículo aborda cómo se viene realizando la construcción de la memoria histórica en el municipio de Concordia Antioquia, las garantías para ejecutarla y los nuevos actos de violencia que se han suscitado a partir y durante el proceso. A Octubre de 2014 se ha podido recepcionar el testimonio de más de 1.500 víctimas, que tienen la necesidad de hacer el duelo y participar en la construcción social de la memoria municipal a partir de sus historias de vida, y los factores que permitieron la escalada del Conflicto armado interno.

El futuro de la sociedad se basa en su pasado, en sus vivencias, en las historias que otras generaciones tienen para contar, si bien es cierto que conocer la historia no nos hace menos pobres, sí nos une por causas comunes y le permite a muchas personas superar las situaciones que obstaculizan su crecimiento.

En Concordia al igual que en muchos otros lugares del país, se está viviendo una nueva etapa del conflicto, porque se pretende un proceso de paz con acuerdos necesarios para el cese al fuego, pero no sólo a través de diálogos y acuerdos es posible la paz, si no de iniciativas comunitarias enfocadas a mitigar el riesgo de posibles violaciones a los derechos humanos y esto sólo se logra si se conoce y se trabaja sobre las causas del conflicto y su impacto a través de la historia.

Contribuye lo anterior al componente de verdad de la ley 1448 de 2011 en el marco del Plan de Acción Territorial para la atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno en el municipio, y los procesos de construcción de memoria que se adelantan con la participación activa de la Asociación y la Mesa Municipal de Víctimas.

La hipótesis pregunta que guía el texto es ¿Qué garantías tienen las víctimas del conflicto armado interno de Concordia para realizar la construcción de la memoria histórica con apoyo de la Asociación y de la Mesa Municipal de Víctimas?

Al analizar esta pregunta es necesario identificar las garantías de las que se habla, para revisar su existencia y determinar quién está obligado a cumplirlas; pero para identificar las garantías se debe conocer tanto entre quienes deben darse, como las condiciones, estados o acciones que deben estar presentes. Para ello es necesario conocer el contexto, la estructura y procedimientos en los cuales se plantea la necesidad de dichas garantías.

Como fuente primaria está la referencia a algunos testimonios de las víctimas de Concordia que accedieron a ser mencionadas en este texto y se extractaron algunos datos del Informe General Grupo de Memoria Histórica: “¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”.

1. CONFLICTO ARMADO

1.1. Conflicto Armado Interno en Colombia

1.1.1. Lo que dice el contexto

Desde la década de los sesenta, Colombia se halla inmersa en un conflicto armado que involucra múltiples actores: las guerrillas de izquierda, los paramilitares de derecha, los narcotraficantes, el gobierno, las fuerzas armadas y la sociedad civil. Los orígenes de la actual insurgencia se remontan al período conocido como "La Violencia", una guerra civil que tuvo lugar entre 1946 y 1966; durante esta sangrienta etapa el país estuvo radicalmente dividido en su apoyo a los partidos Liberal y Conservador. Desde ese período, Colombia ha sido testigo de la aparición sucesiva de guerrillas, narcotraficantes y grupos paramilitares. Las guerrillas surgieron en la década de los sesenta, siendo las más importantes las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, el Movimiento 19 de Abril –M-19–, y el Ejército Popular de Liberación –EPL. El narcotráfico, por su parte, se inició con el cultivo y tráfico de marihuana en la década de los setenta, seguido por el de cocaína en los ochenta. Los grupos paramilitares, a su vez, emergieron a comienzos de los ochenta como una forma de retaliación por parte de los narcotraficantes, ganaderos y algunos militares, quienes formaron grupos de auto-defensa para protegerse de los actos violentos perpetrados por las guerrillas. La proliferación y expansión de estos grupos diferentes en naturaleza pero todos generadores de conflicto violento, ha sumergido al país en una ola de violencia durante más de cuatro décadas Molano, Citado por (López, 2011).

Las autodefensas campesinas -herederas de las ligas agrarias de los años treinta- y las guerrillas liberales, habían sido perseguidas por el gobierno de Rojas Pinilla, la cual como ya se mostró, fue sensible a los intereses de los hacendados. La persecución militar y la arremetida de los latifundistas generaron nuevas migraciones que condujeron al reagrupamiento de hombres armados en las zonas de Marquetalia, El Pato, Riochiquito y Guayabero Molano, Citado por (López, 2011).

En este punto es posible mostrar cómo Colombia presenta valores altos en variables que son coincidentes en los países con guerras prolongadas. Además de tener un gasto estatal superior al que las clases dominantes están dispuestas a financiar, Colombia reúne otras características como alto grado de concentración de la propiedad y del ingreso; incidencia e intensidad de la pobreza rural en contraste con el nivel de desarrollo económico del país; elevadas tasas de desempleo juvenil masculino y un Estado de derecho débil en el que la desidia y la incapacidad han hecho imposible garantizar derechos y libertades civiles para todos sus ciudadanos, sin que esto implique que no pueda hablarse de Colombia como una democracia. El tema relevante acá no es el autoritarismo, sino la capacidad de las diferentes agencias y organismos del Estado en los distintos niveles, de hacer valer (y respetar) la ley, así como de garantizar las libertades políticas y los derechos civiles en todos los espacios sociales y geográficos de la nación. La debilidad del Estado no es simplemente falta de Estado sino, la brecha entre el plano de su imagen y el de sus prácticas. (López, 2011, pág. 282).

1.1.2. Cifras actuales de los hechos victimizantes

Al 1 de Octubre de 2014 en Colombia se registran 6'941.505 personas¹ víctimas del Conflicto Armado Interno, en 8'060.723 eventos² reportados en el marco de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. (RNI, 2014, pág. Web consultada a Oct 2014).

Tabla 1 Personas y eventos según hechos registrados en Colombia al 1 de octubre de 2014.

HECHO	PERSONAS	HECHO	EVENTOS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	7.139	Abandono de Tierras	7.298
Acto terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos	77.965	Acto terrorista	83.309
Amenaza	204.389	Amenaza	211.934
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	6.743	Integridad sexual	6.944
Desaparición forzada	150.841	Desaparición forzada	158.578
Desplazamiento	5'964.405	Desplazamiento	6'439.878
Homicidio	923.656	Homicidio	991.168
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	11.623	Minas antipersonal	12.126
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	86.721	Perdida de Bienes	93.636
Secuestro	36.922	Secuestro	38.050
Sin información	32	Sin información	32
Tortura	9.093	Tortura	9.158
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7.675	Vinculación de Niños	8.612
Totales	7'487.204	Totales	8'060.723

Fuente: (RNI, 2014)

En la citada Ley se han identificado 13 hechos victimizantes principales, listados en la **tabla 1**, con los cuales se pueden clasificar las victimizaciones. En las tablas siguientes se exponen las cifras de personas y eventos por hechos ocurridos al 1 de Octubre de 2014 en el País (RNI, 2014, pág. Web consultada a Oct 2014). En la **tabla 1** los eventos que más se destacan son: en primera escala los desplazamientos y homicidios – resaltados-, en segunda escala, se encuentran las amenazas, la desaparición forzada y la pérdida de bienes y en una tercera escala, se tienen actos terroristas, secuestros y minas antipersonal.

Una revisión anual, ver **tabla 2**, permite identificar los puntos más intensos en el Conflicto en los últimos 30 años (exceptuando valores antes de 1985). Observando las tablas siguientes se evidencia que los años 2000 a 2003 y el 2007 son los años de más víctimas y eventos.

La diferencia entre Eventos y Personas Víctimas, refleja las revictimizaciones que se han podido presentar, observando que la mayor parte se dió entre los años 2000 a 2002 y se repuntan, aún con casi el doble de intensidad en el año 2012 y 2013. En total se estiman

¹ Personas: Víctima identificada de manera única ya sea por su número de identificación, por su nombre completo o por una combinación de ellos.

² Eventos: Ocurrencia de un hecho victimizante a una persona, en un lugar (municipio) y en una fecha determinada.

478.457 posibles revictimizaciones al considerar los hechos incluyentes, pero si se consideran excluyentes -al analizar la ocurrencia de eventos independientes- todos se toman como revictimizaciones.

Tabla 2 Cantidad de personas y eventos por año registrados en Colombia al 1 de octubre de 2014.

VIGENCIA	PERSONAS	VIGENCIA	EVENTOS	Revictimización
Antes de 1985	324.099	Antes de 1985	331.533	7.434
1985	17.476	1985	18.940	1.464
1986	19.789	1986	21.406	1.617
1987	24.760	1987	26.885	2.125
1988	41.093	1988	43.930	2.837
1989	40.327	1989	43.278	2.951
1990	48.417	1990	51.893	3.476
1991	50.272	1991	54.159	3.887
1992	59.536	1992	63.953	4.417
1993	64.498	1993	68.722	4.224
1994	65.073	1994	69.006	3.933
1995	110.355	1995	116.327	5.972
1996	144.061	1996	151.941	7.880
1997	247.004	1997	261.740	14.736
1998	228.075	1998	239.917	11.842
1999	266.294	1999	279.540	13.246
2000	518.097	2000	554.172	36.075
2001	635.913	2001	669.150	33.237
2002	737.915	2002	776.980	39.065
2003	452.850	2003	478.697	25.847
2004	406.200	2004	427.477	21.277
2005	443.511	2005	461.027	17.516
2006	438.377	2006	454.506	16.129
2007	469.579	2007	486.242	16.663
2008	421.530	2008	433.352	11.822
2009	247.534	2009	255.558	8.024
2010	205.272	2010	214.386	9.114
2011	265.219	2011	285.147	19.928
2012	267.001	2012	335.677	68.676
2013	237.476	2013	286.831	49.355
2014	80.093	2014	93.725	13.632
Sin información	4.570	Sin información	4.626	56

Fuente: (RNI, 2014)

1.1.3. Análisis teórico de las causas, continuidad y expansión.

Al analizar las causas del conflicto armado en el caso colombiano, se encuentra que existen teorías centradas en elementos culturales y en particular en el rol de la sociedad civil. Con relación a las teorías económicas, se encuentran entre los argumentos resentimientos, desigualdad, y aquellos que se centran en la codicia. Estos últimos son reforzados por estudios sobre recursos "saqueables" tales como café, metales preciosos, petróleo y coca (Yaffe, 2011).

En estudios recientes, como el de (Gomez, 2011), citado en (Yaffe, 2011), se plantean situaciones de codicia, factores políticos e institucionales como las posibles causas del conflicto. Con relación a las causas económicas (Pizarro, 2004), (Sánchez, 2006) citados en

(Yaffe, 2011), parecen demostrar que en el caso colombiano, hay una combinación de causas basadas tanto en el resentimiento como en la codicia. Siendo más los resentimientos como causa del conflicto y la codicia como su expansión y perpetuación, inclusive (Restrepo, 2006) citado en (Yaffe, 2011), manifiesta que el narcotráfico en Colombia, es un elemento perpetuador, más no causal.

Desde el punto de vista institucional el conflicto se agrava como consecuencia de la debilidad estatal y pone en consideración que la insuficiente y corrupta presencia estatal e institucional son causa y continuidad del conflicto. Desde el punto de vista social y cultural se manifiesta la dificultad para determinar las causas por capital social u organización civil en Colombia y aún se discute, poniendo en duda que sea una de las causas “la cultura violenta” de la población Colombiana. (Yaffe, 2011).

Se esperaría que evidenciar las causas permitiera orientar a la no repetición, sin embargo el afán actual es la necesidad para que la población afectada de manera directa supere las emociones que dan continuidad al conflicto y la demás población debe sensibilizarse de las acciones que dan inicio a nuevos conflictos. Estas dos situaciones reflejan la realidad actual en la pobreza y continuó deterioro de la sociedad golpeada por la violencia y la “inmadurez humana” que en los demás se acrecienta en la medida que genera más riqueza sólo para sí.

1.2. Conflicto armado interno en el municipio de Concordia.

1.2.1. Antecedentes y contexto de la violencia en Concordia (Antioquia).

La violencia en Colombia es el acumulado de todas las barbaries que día a día sufren los departamentos y los municipios a causa del conflicto bélico entre las fuerzas armadas del Estado y los grupos armados al margen de la ley y Concordia no fue la excepción. El Municipio ha sido tradicionalmente una región cafetera, donde no han faltado los conflictos sociales y la violencia política. En la década de los 50 esta región se vio duramente golpeada por la polarización bipartidista, y tuvo fuerte presencia tanto de guerrillas liberales, como de grupos de “pájaros” o pistoleros vinculados a los sectores conservadores.

Cuando los paramilitares arribaron, las cosas no estaban bien económica ni socialmente. Los bajos precios del café registrados en 1993 y la propagación de la broca y la roya produjeron una fuerte crisis económica. A estas carencias sociales se suma la situación de inseguridad que persistía entre las élites locales por las acciones de la guerrilla y la delincuencia común, que al parecer fueron el estímulo para que algunos hacendados implementaran grupos de autodefensa, cuyo mando estaba dirigido por alias René y su grupo paramilitar, quienes operaron en los municipios de Urrao, Caramanta, Betulia, Concordia, Venecia y Ciudad Bolívar. (Verdad Abierta 2, 2014) .

El municipio de Concordia fue el eje principal del accionar de los paramilitares, pues este territorio era un sitio estratégico para que otros municipios vinieran a pagar sus cuotas por seguridad, quienes pagaban eran los grandes hacendados y propietarios, lo que favoreció la extensión del fenómeno paramilitar a otras localidades del suroeste antioqueño.

La mayor parte de los recursos del Bloque Suroeste provenían de las extorsiones o “vacunas” que aportaban los propietarios de tierras, empresarios, finqueros, medianos y grandes productores, los ganaderos, caficultores y comerciantes. Todos entregaban sus aportes mensuales para sufragar sus servicios de seguridad contra la insurgencia y la delincuencia común y con el fin de no padecer retaliaciones como homicidios, desapariciones, desplazamientos, y secuestros entre otros. Se dieron muchos actos violentos que dejaron cada huella de su accionar en las calles, casas y sobre todo en el Río Cauca testigo principal de miles de homicidios. (Verdad Abierta 2, 2014).

En el 2004 este grupo paramilitar en su mayoría, se vinculó a la ley de Justicia y Paz³, sin embargo y contradictorio a ese hecho, su líder alias René, quien se acogió en 2004 al proceso de paz, el 30 de enero de 2005 se negó a asistir a la ceremonia de desmovilización aduciendo temor por su vida. Meses después se fugó de la zona de concentración de Ralito y regresó al suroeste a comandar los grupos emergentes de las “Águilas Negras”. Durante esos años (2003 a 2005) en la región se dio una guerra producto de venganzas y resentimientos entre alias René y alias Tasmania, otro subcomandante bajo sus órdenes, y que dejó homicidios, desapariciones en especial entre sus propios familiares. Alias René fue capturado en Mutatá, Antioquia el 19 de junio de 2007. Actualmente está en prisión y debe responder por varios crímenes y una condena a 35 años de cárcel y una indemnización pendiente por mil doscientos millones de pesos a las familias de tres sindicalistas del municipio de Betania, asesinados por él el 13 de noviembre de 1997. (Verdad Abierta 2, 2014), (Semana, 2007).

Este es un pequeño repaso de la historia del conflicto armado en el municipio, pues para entrar en detalles, necesitaríamos escribir un libro completo y la pregunta sería entonces: ¿De quién hablar, de los hacendados que trajeron estos grupos o del accionar de cada comandante contra la población civil?

1.2.2. Cifras del conflicto en el Municipio de Concordia.

Con la reseña histórica, los datos de las **tablas 3 y 4**, se comprende que las épocas más intensas del conflicto en el municipio de Concordia se dan cuando el paramilitarismo y la guerrilla hicieron presencia en el territorio desde el año 1995 al 2005. Utilizaban un sector importante como corredor vial, a través de las veredas La Cristalina, Burgos, partidas de Morelia, La Raya entre otras que limitan con otros municipios, lo que ha dejado a la fecha más de 1.500 víctimas de desplazamiento, amenazas, homicidio y desaparición forzada como hechos más relevantes en el municipio. (RNI, 2014).

Según el comportamiento en la cantidad de personas identificadas por hechos en Concordia en los últimos meses, ver **tabla 3**, se puede estimar el actual crecimiento en la cantidad de personas que declaran y son identificadas como víctimas, lo cual supone que las cifras hasta la fecha distan de ser concluyentes.

³ Los procesos de desmovilización inician en el año 2003 y la ley 967 de 2005 entra a **dictar disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley.**

Tabla 3 Víctimas por año, datos de Concordia a julio y octubre de 2014.

Concordia	Datos		Concordia	Datos	
	oct-14	jul-14		oct-14	jul-14
VIGENCIA	PERSONAS	PERSONAS	VIGENCIA	PERSONAS	PERSONAS
Antes de 1985	123	86	2000	386	359
1985	23	23	2001	453	418
1986	9	9	2002	313	289
1987	11	11	2003	357	325
1988	27	27	2004	442	402
1989	25	20	2005	175	167
1990	44	37	2006	193	191
1991	25	23	2007	172	164
1992	71	62	2008	205	196
1993	49	50	2009	123	123
1994	82	58	2010	53	53
1995	54	41	2011	45	45
1996	128	128	2012	72	72
1997	348	313	2013	63	43
1998	286	276	2014	10	0
1999	244	216	Sin información	10	9
			Total	4621	4236

Fuente: (RNI, 2014)⁴

Víctimas de Concordia – Antioquia según los hechos victimizantes caracterizados

Tabla 4 Víctimas por hechos identificados en Concordia Antioquia.

Fechas actualización información	Datos a		Diferencia
	Oct 2014	jul-2014	
HECHO	PERSONAS	PERSONAS	
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	29	25	4
Amenaza	458	357	101
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	20	16	4
Desaparición forzada	360	327	33
Desplazamiento	3.193	2.932	261
Homicidio	912	841	71
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	1	1	0
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	25	16	9
Secuestro	30	29	1
Tortura	14	14	0
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	2	2	0

Fuente: (RNI, 2014)⁵

Concordia se ha reconocido por ser un municipio expulsor y receptor de población víctima del conflicto armado, como puede verse en las **gráficas 1 y 2**, donde se compara las cifras con 3 meses de diferencia en el registro único de víctimas. En la **tabla 4** se identifica con mayor cantidad el hecho de desplazamiento, seguido por homicidio, lo que permite magnificar el crecimiento en el registro de víctimas en el municipio.

⁴ Disponible en archivo anexo y en Web de la referencia.

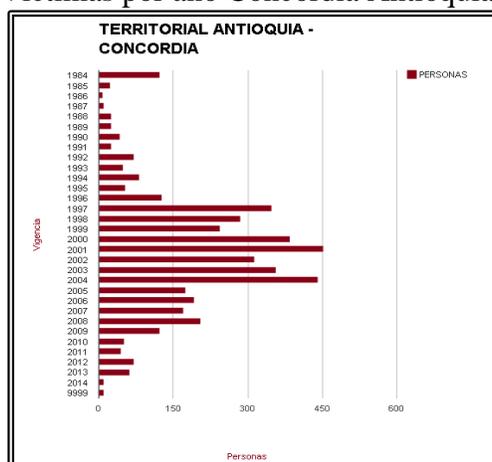
⁵ Red nacional de información Nota: El reporte muestra el número de víctimas por año. La suma de los valores de la tabla no refleja el total de víctimas únicas debido a que una persona puede haber reportado hechos en varios años.

Gráfica 1: Víctimas por año Concordia Antioquia a Jul 2014.



Fuente: (RNI, 2014)⁶

Gráfica 2: Víctimas por año Concordia Antioquia a Oct 2014.



Fuente: (RNI, 2014)⁷

1.2.3. Índice de riesgo de victimización.

El último concepto de seguridad por parte de la Fuerza Pública a Septiembre de 2014, manifiesta que el municipio, debido a sus condiciones geográficas y topográficas, es propicio para el establecimiento de bases de grupos armados ilegales, corredores de movilidad y zonas de apoyo logístico, lo que posibilita atentados contra la población civil y la Fuerza Pública, hecho que afecta el desarrollo económico y social de la región. En la **gráfica 3**, se muestra el índice de riesgo de victimización para la región al año 2012, en donde Concordia aparece en nivel de riesgo Medio Bajo en amarillo; pero cercano a otros municipios con niveles más elevados.

Sin embargo, hoy no se vive una situación tensa como en años anteriores, cuando los grupos al margen de la ley tenían injerencia delictiva en una gran parte del territorio, esto lo dice el concepto de seguridad, gracias a las constantes operaciones de registro y control

⁶ Ibid.

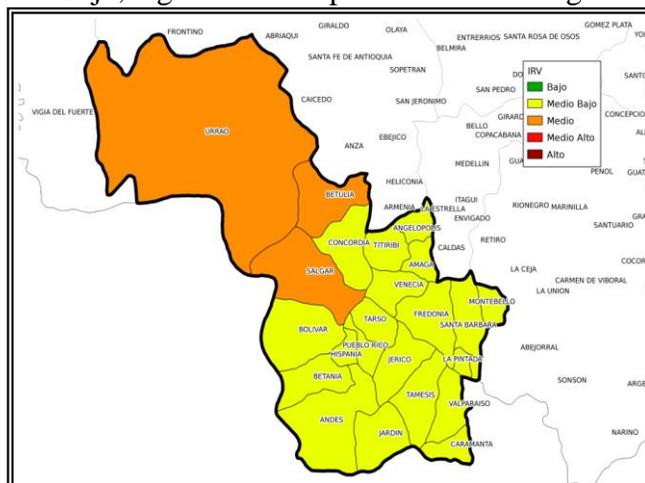
⁷ Ibid.

militar de área que desarrollan las unidades tácticas y no se registran en el último año actividades de presencia de grupos armados ilegales, acciones que atenten contra los DDHH y el DIH, atentados, minas antipersona, ni cultivos ilícitos. (CMJT Concordia Antioquia, 2013).

Con respecto a otros aspectos de seguridad, sin querer profundizar en la estructura de los mismos, el municipio cuenta con infraestructura administrativa apenas adecuada, pero en proceso de mejora, personal para cumplir las funciones mínimas dentro de los planes propuestos; y cuenta con muchos programas departamentales y nacionales, y el apoyo de ONG's (Organizaciones No Gubernamentales) regionales, como Conciudadanía.

Si bien los recursos del municipio se ven limitados, la gestión y empuje de su población han logrado mantener -y en algunos pocos escenarios- expandir los mismos para el desarrollo personal e institucional.

Gráfica 3: Índice de riesgo de victimización para la región Suroeste, Concordia Riesgo Medio Bajo, algunos municipios cercanos Riesgo Medio.



Fuente: (CMJT Concordia Antioquia 2, 2013, pág. 37)

Entre las principales problemáticas que tiene en el municipio se evidencia, entre otras:

- El microtráfico de sustancias psicoactivas.
- Aún queda un poco de zozobra por la presencia de grupos armados ilegales.
- La oferta institucional (Educación, Salud, Recreación y deportes, proyectos productivos, Agricultura, entre otros) es deficiente en cuanto a cobertura.
- Mucha población adulta presenta niveles muy bajos de educación formal, teniendo alto analfabetismo en el municipio y una tasa del 45% de población escolar por fuera del sistema.
- Existe poca cultura y dificultad de la población para la convivencia. (Municipio de Concordia Antioquia, 2012)

2. PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA.

Al revisar documentación sobre el tema no se tiene una definición formal del término Memoria Histórica. Tomando la definición que la Real Academia de la Lengua Española, tiene sobre memoria e histórica, podemos decir que Memoria Histórica es la exposición de hechos, datos o motivos con relación a acontecimientos particulares, averiguados, comprobados, ciertos y que se escriben para ilustrar la historia. (Real Academia Española, 2012).

Considerando escritos relacionados encontramos otras posibles definiciones:

Memoria es verdad, narración y aceptación. Es recoger la verdad de lo que hemos vivido, lo cual tiene múltiples facetas. Por una parte es destapar los hechos de horror e identificar a sus autores materiales e intelectuales. Es recordar a cada víctima, reivindicar su nombre y su dignidad y explicar las razones por las cuales ésta fue atropellada. Por otra parte, es aclarar el papel que jugaron las instituciones frente a las víctimas y a los perpetradores. Pero no es sólo esto como dice Iván Cepeda, “la población no solo es víctima de un evento concreto, como una masacre o un desplazamiento, si no de las relaciones de poder que están detrás y que lo causaron. Por lo tanto, la memoria histórica no es la memoria de ese evento, si no del conjunto de relaciones que lo causaron” (Pnud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007)

La memoria debe ser un espacio de diálogo en torno a las experiencias, situaciones y testimonios de las víctimas. Entre sus objetivos debe estar la dignificación de ellas y establecer el verdadero papel de la memoria histórica en el terreno de los derechos humanos, la vida política y ciudadana, para generar también un constante interés por la transformación y por el respeto de los derechos fundamentales de las víctimas. En el desarrollo del conflicto armado, la población civil fue silenciada ante los macabros hechos violentos que dieron lugar a esa carga traumática, ya que fueron testigos directos de los mismos, por ello, en la actualidad esas historias aún no han sido escuchadas en toda su dimensión, y si algunas lo han logrado, han podido ser tergiversadas por el miedo infundado de decir la verdad. Es por lo anterior, que para intentar solucionar el conflicto, hay que emprender otra batalla, la de la memoria, que en sí es menos estruendosa que las armas (Leal Raigosa Marzo - Mayo 2011: p.)

2.1. Memoria histórica en Colombia

En Colombia, hablar de “memoria” con respecto a la categoría de “conflicto” se ha convertido en una constante cada vez más común. Esta situación ha ido llevando a diferentes reflexiones y propuestas circulantes sobre “lo que nos ha ocurrido”, sobre lo que “ha pasado en Colombia y otros países”, relacionadas directamente con la legitimidad de las diferentes opciones de presente y futuro, así como con las decisiones inmediatas que determinarán la vida política, económica y social, incluyendo como temas especiales en una agenda larga, la identidad, la garantía de los derechos humanos, y la paz. (Guzmán, 2011)

La violencia derivada del conflicto armado, presenta una tendencia un poco diferente, en la que los grupos armados ilegales tienen un mayor protagonismo en los hechos violentos que el que tuvieron este tipo de grupos en otros países, ya que se da una particularidad al incluir varios actores en el conflicto, como son: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; La guerrilla del Ejército Nacional de Liberación, ELN; los paramilitares, las fuerzas armadas del Estado, entre otros.

Si reconocemos que la Memoria histórica es necesaria para la reconciliación y ésta a su vez lo es para la Paz, en Colombia la Memoria Histórica viene fundamentada desde la Constitución Política en su artículo 22 “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.” (República de Colombia, 1991, pág. Art 22)

La Memoria Histórica en Colombia y con relación al conflicto armado interno, figura como una medida de satisfacción dentro de la ley 1448 de 2011 y se vincula de manera directa al derecho a la verdad. En la ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, en varios artículos (7, 8, 56, 57, 58) establece el derecho de reparación, deber de memoria, reconstrucción, preservación y acceso a archivos de memoria. En la Ley 1448 de 2011 se determina con mayor detalle y alcance. En sus artículos 143, 144 y 147 se establece el deber de memoria del Estado traducido en propiciar garantías y condiciones necesarias para avanzar en la construcción de Memoria Histórica como derecho a la Verdad, encarga unas entidades, [Departamento para la Prosperidad Social \(DPS\)](#), Centro de Memoria Histórica (CMH), para implementar un programa de DDHH y Memoria Histórica según una estructuración y herramientas específicas, que se venían desarrollando en procesos anteriores por el Grupo de Memoria Historia (GMH), según la Ley 975 de 2005.

El Centro de Memoria Histórica (CNMH) se convierte entonces en el dinamizador y centro articulador de los procesos de memoria que se adelantan en el país con relación al conflicto armado interno. En éste, en especial en su sitio web⁸, se encuentra información sobre diferentes procesos que en su mayoría vienen de iniciativas particulares, desde los mismos municipios, las organizaciones de víctimas, entre otros, destacando formas de memoria como museos, Casas Museo, recopilación de historias en documentales, libros, eventos, proyectos culturales, productivos, entre otras formas de hacer memoria histórica.

La ley de víctimas (1448 de 2011) parte del principio de la buena fe y considera víctimas a quienes así lo manifiestan, sin embargo de manera práctica y para acceder a los beneficios que plantea, las víctimas deben declarar, lo cual consiste en narrar sus historias a fin de que puedan ser valoradas y proceder a ingresar a las rutas de atención, asistencia, protección, verdad, justicia y reparación integral.

Se identifica que desde el mismo ingreso a los procesos en la Ley 1448 de 2011 se empieza a construir memoria.

De igual manera sucede en los procesos de Justicia y Paz, en los cuales deben dar información sobre personas, información para el desmantelamiento. (Congreso de la República Ley 975, 2005, págs. Arts. 10, 11.)

⁸ Web: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/iniciativas-de-memoria/mapa-de-iniciativas>

Sin embargo, la ley establece el esclarecimiento de la verdad, con lo cual debe darse la investigación y la colaboración entre diferentes actores. (Congreso de la República Ley 975, 2005, pág. Art. 15)

2.2. Construcción de la memoria en Concordia – Antioquia.

Según los archivos y registros o de Concordia en el 2012, el municipio contaba con 67 personas listadas como víctimas del conflicto armado interno. (CMJT Concordia Antioquia 2, 2013).

Por iniciativa de la administración municipal y en cumplimiento de la ley 1448 de 2011, se iniciaron los procesos de organización institucional y de participación de las víctimas, cuyos primeros procesos consistieron en la caracterización de la población víctima reconocida residente hasta el momento, dando como resultado la identificación de cerca de 1000 personas víctimas en Concordia en el año 2013. (CMJT Concordia Antioquia 2, 2013)

Se dio inicio a las reuniones institucionales en el marco del Comité Municipal de Justicia Transicional, organismo que es la máxima instancia de articulación territorial, presidido por el alcalde e integrado por las entidades municipales, departamentales, nacionales públicas y privadas con mayor injerencia en el desarrollo de la región y desde el cual se lidera, planea e implementa la política pública en el Territorio.

De igual manera y de forma paralela se iniciaron las reuniones de participación de las víctimas para su organización, que desde asambleas generales, conformaron 7 mesas temáticas según hechos victimizantes. Posteriormente, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) expidió de manera oficial el protocolo 0388 de 2013 con el cual se conformó la Mesa Municipal de Víctimas como máximo organismo de participación de la población víctima en el Territorio. El protocolo consagra la conformación de la Mesa Municipal con representantes de organizaciones de víctimas, que a la fecha sólo contaba con las 7 Mesas temáticas, sin embargo ninguna formalmente registrada, razón por la que al año 2014 y por iniciativa de la población víctima, con el apoyo y acompañamiento de la Administración Municipal a través del Enlace Municipal para las víctimas, se creó y legalizó la Asociación de Víctimas del Suroeste Concordia.

A mediados del año 2013, una vez revisado y ajustado el Plan de Acción Territorial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno del Municipio de Concordia (PAT), se estableció el componente de Reparación de la Ley 1448 de 2011 y como medidas de satisfacción -un programa para la Construcción de Memoria Histórica en el Municipio- que consistía en dos programas o proyectos principales: Actos de reparación simbólica y reconocimiento de las víctimas y la recopilación y publicación de historias de vida para el centro de memoria histórica. Dicho Plan fue previamente realizado y socializado con la participación de la población víctima y aprobado en el marco del Comité Municipal de Justicia Transicional.

Si en un comienzo el incentivo para acceder a los procesos planteados en la ley son la reparación integral en especial la restitución y la indemnización administrativa, entendida o

percibida como económica. Ahora, muchas personas víctimas sienten la necesidad de contar lo que les sucedió y tienen la esperanza de aportar para que las nuevas generaciones no pasen atrocidades similares, haciendo más relevantes los incentivos de la reparación simbólica.

Para el acercamiento al proceso de construcción de la memoria histórica y dada la dinámica social que existía entre las víctimas a finales del año 2013 se partió de la idea de realizar un monumento en el cementerio municipal en conmemoración a las víctimas de homicidio y desaparición forzada. Posteriormente, se inició un proceso de recopilación de historias de vida por medio de relatos, recopilados con apoyo del Centro Nacional de Memoria Histórica y la publicación de los mismos. Un objetivo dentro de lo propuesto fue la identificación de las posibles causas que llevaron a que el conflicto alcanzara la dimensión que tuvo en el municipio de Concordia, al igual que esclarecer la verdad de los hechos ocurridos y sus responsables, como forma de abrir de nuevo la página de lo ocurrido y contribuir para que la historia no se repita. (CMJT Concordia Antioquia, 2013).

Es así como se dio paso al relato de la historia de vida como método de investigación descriptiva que produce datos interpretativos mediante el cual las personas hablan o escriben con sus propias palabras el comportamiento observado; la Metodología consistió en reunir a las personas interesadas en relatar sus historias y que representaran los distintos hechos victimizantes; previa convocatoria y selección en Asamblea, mediante el apoyo de talleres de sensibilización y exploración de resultados, posteriormente, se realizó la sistematización de las historias de vida recopiladas por relatos individuales.

Se organizaron 2 mesas de trabajo con la población participante para realizar 7 talleres de 25 a 30 personas en cada una y se subdividieron en grupos mediante los cuales fue posible establecer un proceso inicial para la reconstrucción colectiva de la memoria histórica del conflicto armado en el Municipio, como también una línea de coherencia entre los testimonios de la población víctima por homicidio y desaparición forzada, para establecer los orígenes del conflicto armado en Concordia con presencia de actores sociales, comunitarios, institucionales y victimarios que hicieron parte de esa realidad social.

Se dieron 4 escenarios de participación: Escrito y narración individual de relatos, escrito y narración en diálogo e intercambio de experiencias colectivo, expresión artística libre (Dibujo) y manifestación en crisis psicológica.

2.2.1. Observaciones de los procesos adelantados.

Una situación problemática en el proceso fue que algunos participantes solicitaron modificaciones en sus relatos o la no publicación de los mismos. Días después de manera abrupta la Administración Municipal terminó el proceso y se destruyó el material hasta ese momento recopilado.

Una situación que llama la atención es el aumento en las declaraciones una vez iniciado el proceso de Construcción de Memoria por medio de relatos; en especial de población víctima no vulnerable, en estatus sociales reconocidos en el Municipio.

La recolección de los relatos de lo sucedido y vivido por cada persona que participó dejó ver que las víctimas de este municipio aún no tuvieron la confianza necesaria para contar lo sucedido, pues en su mayoría los relatos carecen de coherencia, incluso contaron la historia de forma que no se vieran implicados los verdaderos actores; además evadían los nombres y la identificación de las personas o sitios específicos que permitieran darle sentido real a las historias.

A esto se sumó el temor de que se supiera que ellos estaban contando lo que pasó, prefirieron que se les tomara el relato de forma individual y cambiaron los nombres de los verdaderos actores y los de ellos mismos por temor a que estas personas pudieran tomar represalias contra ellos o sus familias. Incluso, llegaron relatos anónimos a la oficina de víctimas de la Administración Municipal.

Al indagar entre la población, manifestaron que los grupos al margen de la ley y los paramilitares que hacían presencia en el municipio, seguirían ejerciendo violencia en el territorio pero que muchos de ellos se hacían llamar de otra forma, por lo que estaban ante un inminente riesgo.

3. GARANTÍAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA HISTÓRICA.

El contexto histórico y actual del Conflicto armado interno en las escalas nacional y municipal da un esbozo de la dimensión que ha tenido y sus efectos en las poblaciones y personas.

Para hablar de garantías para la construcción de Memoria Histórica deben identificarse los procesos viables a seguir y las dificultades para ejecutarlos. Una revisión normativa permite ver qué procesos y acciones son considerados para analizar la existencia o no de garantías para la construcción de Memoria Histórica.

3.1. Contexto normativo.

Un proceso muy importante que brinda seguridad a la población, es el de la confidencialidad de la información.

La Ley de Víctimas establece que las autoridades garantizarán la confidencialidad de la información suministrada por las víctimas, bajo la ordenanza de la Ley 1450 de 2011, para lo cual se suscriben los respectivos acuerdos de confidencialidad. Estipula el alcance de dicho intercambio de información según la reserva legal aplicable a documentos y archivos. (Congreso de la República Ley 1448, 2011, pág. Art 29), (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2011, pág. Art 24)

Para el manejo de la información se creó y estructuró una Red Nacional de Información para garantizar la participación conjunta que estará a cargo de la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (Congreso de la República Ley 1448, 2011, pág. Art 153) (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2011, pág. Art 56).

En concreto, no se trata sólo del proceso de adquirir la información, sino de recopilarla, archivarla, ponerla a salvo de todo riesgo, y emplearla respetando los acuerdos de confidencialidad.

Un seminario reciente pretendió responder la pregunta: “¿Cómo garantizar, a partir de una política pública, que las víctimas cuenten con los recursos necesarios para proteger los archivos que han conformado en sus procesos de resistencia?” (Tamayo Ortiz, 2014).

Se destaca que: “estos archivos son la fuente principal para el ejercicio de la verdad y los derechos de las víctimas” y preservarlos es un paso que posibilita [construir](#) memoria histórica y contribuir en los procesos de justicia, verdad y reparación. (Tamayo Ortiz, 2014). Hacer los archivos y conservarlos es una parte del proceso de Construcción de Memoria, como ya se manifestó, hay otros procesos que deben articularse como las declaraciones y las investigaciones.

Los anteriores procesos podrían darse de manera esporádica pareciendo iniciativas individuales y aisladas, pero deben considerarse 3 procesos más que se interceptan con la Memoria Histórica en el marco del Conflicto Armado Interno y de Justicia Transicional. En últimas, la adecuada relación entre estos procesos permitiría la efectiva implementación legislativa hasta el momento.

En la escala personal la Ley de Víctimas inicia con el auto-reconocimiento de la persona víctima; pero ellas declaran sus historias, éstas son valoradas y según la misma valoración se incluyen en un registro único de víctimas (RUV) con el cual se facilita su ingreso a las rutas de atención, asistencia y reparación integral.

Por otro lado, las personas pueden ingresar por procesos judiciales o en el marco de la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz, la cual parte del relato de los victimarios.

Los aportes desde diferentes acciones deben sumar y permitir esclarecer la Memoria Histórica tanto en los hechos, modos, lugares y tiempos. Pero ello implica la superación de las barreras que se dan en el actuar de quienes estén en contra del esclarecimiento de esa Memoria Historia.

La superación de muchas de las barreras implica un proceso de protección y seguridad para quienes aportan a la construcción de Memoria Histórica.

La experiencia internacional ha enseñado que los procesos de reparación y restitución a las víctimas del conflicto pueden fracasar si no se aborda con firmeza la protección y la seguridad de las víctimas. Así se manifiesta en un artículo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Moro PNUD, 2011, pág. 2).

Recién aprobada la Ley de Víctimas se tenían muchos casos de líderes de organizaciones de víctimas y defensores de derechos humanos que perdieron la vida por reclamar sus derechos; de otros, que recibieron amenazas, presiones o violaciones que afectaron su dignidad por ejercitar sus derechos y reclamar lo que les corresponde. (Moro PNUD, 2011, págs. 2, 9, 10, 12).

Al revisar las solicitudes de la población víctima en materia de seguridad y protección, se encontraron problemas de comunicación, a la población debe brindársele un esquema de seguridad adaptado a sus necesidades, en algunos casos aún más amplios que los esquemas que se venían ofreciendo. (Moro PNUD, 2011, pág. 5); se trata también un accionar conjunto que sensibilice a toda la población: “la protección no se vea como un hecho de tener Ejército o Policía, sino también como el desarme de los hábitos, el desarme del corazón, con la intención de resolver los problemas por la vía pacífica y no a través de la violencia. “ (Moro PNUD, 2011, pág. 5).

También, se menciona la desconfianza hacia el Estado, en especial los Entes Territoriales, proponen el diálogo abierto entre las víctimas y la Institucionalidad.

Otra solicitud realizada por la población, es la necesidad de contar con recursos para uso inmediato en el momento de situaciones que así lo ameritan, los procesos administrativos demoran mucho - en ocasiones no da espera la protección que debe dársele a una persona-.

Por último la población señala la necesidad de desligar el accionar de la Fuerza Pública del accionar civil, evitando ser tomados como objetivos militares. Sin que la Fuerza Pública descuide los territorios, antes al contrario y con mayor presencia en territorios donde también lo hacen grupos armados ilegales. (Moro PNUD, 2011, pág. 6).

Al observar los procesos de protección en Justicia y Paz, la Mesa de Antioquia creó la Mesa Interinstitucional⁹ para el Análisis de la Ruta de Seguridad y Protección a las Víctimas del Conflicto Armado en Antioquia. En ella identificó y resaltó las dificultades en la implementación del Decreto 1737 de 2010, y se esbozaron posibles soluciones y recomendaciones: Realizar **un mapa de riesgo** para identificar zonas y situaciones en las que las víctimas tienen un mayor nivel de amenazas y vulnerabilidad, hacer una **estrategia de seguridad pensada desde lo local**, con instituciones que tengan injerencia en la zona, **no subestimar la situación de las víctimas** en general, en especial aquellas que ejercen un nivel de liderazgo y representación, la Policía Nacional debe definir un mecanismo efectivo que permita brindar **la atención oportuna** de emergencia a la víctima, buscar **estrategias que aseguren el alojamiento y la alimentación** de las víctimas en riesgo, establecer una estrategia de **difusión y promoción de la ley y las rutas de atención**, implementar procesos de **prevención** que contemplen el concepto de **autoprotección**, destinar a un **funcionario de la Sijín** en la oficina de derechos humanos de la Policía para facilitar la remisión y la atención, generar espacios de confianza que permitan fortalecer los **canales de comunicación** entre víctimas e instituciones, ofrecer **acompañamiento a la víctima** por parte del Ministerio Público en caso de temor y desconfianza hacia la fuerza pública, construir un **directorío de enlaces** que permita a las instituciones remitir a las víctimas en

⁹ La Mesa la conforman la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación sede Antioquia; la Unidad de Fiscalía de Justicia y Paz Antioquia; el Ministerio del Interior; la Defensoría del Pueblo; la Policía Nacional; el DAS; la Secretaría de Gobierno Departamental, la Dirección de Derechos Humanos, y la Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia; el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado y la Oficina de Asesoría en Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín; la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín; el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del programa ART Redes, y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA).

todo momento y sin intermediarios, hacer un trabajo de **sensibilización** con los medios y las instituciones para que hagan un manejo responsable de la información. (Moro PNUD, 2011, pág. 6)

En el marco de la Ley 1448 de 2011 se presentan muchas medidas de prevención y algunas cuantas de protección directa a la población y otras que tienen que ver con las propiedades o tierras, previo un proceso de priorización y validación:

- Elaborar Planes de Contingencia, prevención y protección desde los territorios.
- Crear la Red de Observatorios de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- Implementar un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas – SAT.
- Fortalecer el Programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo.
- Capacitar a quienes ejercen funciones públicas (Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y Fuerza Pública).
- Diseñar e implementar una estrategia nacional de lucha contra la impunidad.
- Diseñar e implementar una estrategia de comunicación para las garantías de no repetición.
- Diseñar e implementar una pedagogía social para la reconciliación y la construcción de paz.

En materia de protección la Ley exige que se atienda un enfoque diferencial, articular los programas, realizar informes periódicos, contar con el acompañamiento de la fuerza pública en casos específicos como los procesos de retorno y reubicación, entre otros. (Prada Prada & Poveda Rodríguez, 2012, pág. Q 25), (Uariv, 2013)

Es obligación del Estado adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y funcionarios... Estas medidas podrán extenderse al núcleo familiar de estas personas.

Las medidas podrán ser especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo.

...Los criterios de evaluación del riesgo deben ser conocidos previamente por la víctima y ésta podrá sugerir medidas alternativas o complementarias, para que la entidad competente determine su conveniencia, viabilidad y aplicabilidad.

No podrá haber discriminación alguna a las víctimas y testigos, independientemente del tipo de delito, del victimario, de la fecha de ocurrencia del delito o del procedimiento judicial o administrativo. (Subrayados fuera de texto) (Uariv, 2013)

Con respecto a la protección de tierras la Ley establece:

“La Unidad de Tierras debe determinar si hay titularidad, legitimidad y condiciones para el estudio, identificar las características del predio, las rutas jurídicas a seguir, los núcleos

familiares de los interesados, así como sus calidades para hallar posibles sujetos de especial protección”.

En cuanto al bien luego de la sentencia de restitución y en la misma: “órdenes a las autoridades para la protección jurídica del bien y para garantizar la restitución material de éste.” (Prada Prada 2 & Poveda Rodríguez, 2012, pág. 4)

En la actualidad con respecto a la protección personal se tiene que

Con la [Ley 418 de 1997](#), en su artículo 81 se ordena la creación de un programa de protección a cargo del estado y así, desde 1997, el Gobierno Nacional lidera un Programa de Prevención y Protección a personas con riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo. (UNP, 2014)

Dentro de este marco de protección se encuentra también la Ley 1448 de 2011.

Por medio del [Decreto-Ley 4065 de 2011](#) se creó la Unidad Nacional de Protección (UNP) y se establecen su objetivo y estructura luego reglamentada en los Decretos 4912 de 2011 y 1225 de 2012, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional. (UNP, 2014)

La Unidad Nacional de protección establece entonces una ruta de protección. Dentro de esta ruta se consideran los tipos de riesgos, que fueron establecidos en la sentencia T-1026 de 2002, por la Corte Constitucional y posteriormente definidos por el Decreto 4912 de 2011: Riesgo ordinario, extraordinario y extremo; que es el riesgo grave e inminente.

También se consideran las poblaciones objeto del Programa: Dirigentes de grupos políticos y de oposición; defensores de Derechos Humanos; sindicalistas; dirigentes o activistas de grupos gremiales; dirigentes o miembros de grupos étnicos; miembros de la misión médica; testigos o víctimas de violaciones a los DDHH y al DIH; periodistas o comunicadores sociales; servidores o ex servidores públicos con responsabilidad en Derechos Humanos; dirigentes de grupos armados desmovilizados en los años de 1994 y 1998; dirigentes UP y PCC; apoderados de procesos judiciales por violaciones de DDHH y DIH; docentes.

El procedimiento para acceder a medidas de protección está definido por la Ruta de protección, disponible en los anexos:

Empieza con la radicación de la solicitud a la UNP por parte de una persona en riesgo.

Luego la institución realiza el análisis de competencia según la población objetivo para luego realizar los trabajos en campo y valorar el nivel de riesgo, el cual es evaluado al interior de la Unidad de Protección. Luego se hace una valoración integral del riesgo y se da la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, que son notificadas al director de la UNP para la inmediata implementación.

En la actualidad y pese al esfuerzo del Estado en la organización y estructuración institucional para garantizar la protección y seguridad de la población, aún se siente y manifiesta la urgencia por dar solución a la problemática, persisten amenazas, asesinatos, y desapariciones. Hoy en día la problemática se enfoca más a la optimización de los recursos y la articulación institucional para tratar de garantizar los derechos. (JUSTICIA 2, 2014) (UNP 2, 2014).

Sumado a lo anterior, la problemática de que los victimarios digan la verdad, reconozcan las víctimas y pidan perdón, el Gobierno debe garantizar la protección y seguridad desde la no repetición. (Tamayo Ortiz 2, 2014)

Pese a los escándalos de corrupción en la Unidad de Protección, en la actualidad tiene 1.000 protegidos entre líderes de víctimas y de restitución de tierras. Sin embargo se realizan estudios para reducir el costo en los actuales esquemas de seguridad. (JUSTICIA, 2014).

3.2. Actores en el Conflicto Armado.

Excluyendo al Estado, considerar que todos somos afectados de alguna manera por el conflicto permite identificar tres actores principales: Victimario, víctima y espectador. Los cuales se subdividen en directos e indirectos; según la presencia o relación directa con los hechos o efectos de los mismos. Los espectadores directos, aquellos que viven de cerca los hechos, sin llegar a ser víctimas de los mismos. Los espectadores indirectos aquellos que quizá no vivieron de manera directa los horrores, quizá ni siquiera se enteraron de que ocurrieron; pero deben contribuir para que no se vuelvan a repetir y continuar en un sistema que poco a poco el conflicto en expansión ira tocando las puertas, una, tras otra, hasta llegar a la suya y las Víctimas conforme lo establece la ley 1448 de 2011, en su artículo 3°.

De igual forma se pueden considerar los victimarios directos y quienes no pueden ser considerados como víctimas, salvo algunas consideraciones especiales: “Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad” (Congreso de la República Ley 1448, 2011, pág. Art 3 P 2).

Sin embargo, no se establece la posible clasificación de victimarios indirectos, a quienes, sin pretender profundizar en la estructuración, se puede considerar en otras subdivisiones victimarios de origen y victimarios de medio, donde los primeros serían quienes tendrían influencia directa sobre los mandos de las estructuras de los grupos armados ilegales y cuyos intereses iniciales propician los orígenes de sus organizaciones y presencia en los territorios, sin tener relación directa con la estructura misma del grupo y sin llegar a intervenir de manera directa en los hechos en los que se victimiza. Los segundos, serían victimarios que sin pertenecer, ni tener influencia en los grupos armados ilegales y sin coacción a sus derechos, facilitaron las violaciones.

En el marco de Justicia y paz se identifican funcionarios públicos y políticos relacionados con los procesos; pero no se identifican tales procesos para la prevención y protección de las víctimas, salvo las garantías de confidencialidad y reserva legal en cada caso.

Aquí existe una difusa línea entre víctimas y victimarios, pudiendo darse ambas en una persona; pero permitiendo al victimario en otras formas de cohesión, hacer coerción a las víctimas y revictimizándolas, sin que puedan respaldarse de alguna manera, en especial cuando su vulnerabilidad y la debilidad del Estado en su contexto es evidente.

El Estado debe ser el garante de los derechos humanos, si bien no lo consideramos, son un actor fundamental para las garantías en los procesos de construcción de Memoria Histórica. La Fuerza Pública no se excluye y puede considerarse también victimario conforme las violaciones que cometa en su accionar.

3.3. Análisis de actores y continuidad del conflicto con relación a la construcción de Memoria Histórica.

Se han identificado tres actores principales:

Víctimas, victimarios y espectadores y la posible razón de continuidad del Conflicto.

Con respecto a los actores y de manera esquemática y descriptiva general para que se dé la construcción de Memoria Histórica conducente a la verdad, es necesario que se den 3 elementos:

Que los victimarios y las víctimas cuenten todo lo sucedido, a ello le llamaremos “aceptan”, en el sentido que aceptan construir Memoria Histórica respecto a lo que les ocurrió. Los espectadores deben “participar”; pero adicional a ello y en las investigaciones debe “concordar” con lo contado por los demás actores.

Cuando se dan estos tres estados: victimarios y víctimas “aceptan” y espectadores e investigación “concuerdan”, se dan las condiciones para construir Memoria Histórica.

Cuando el victimario “no acepta”; pero se “prueba”, es posible que falten elementos fundamentales para la construcción de Memoria Histórica.

Con respecto al conflicto tenemos que si los victimarios “aceptan”, es una situación que pone fin a un ciclo del conflicto; posible fin al conflicto, ellos “pagan” o se establece la justicia; pero existe la posibilidad de continuidad -si luego de cumplir continúan victimizando-

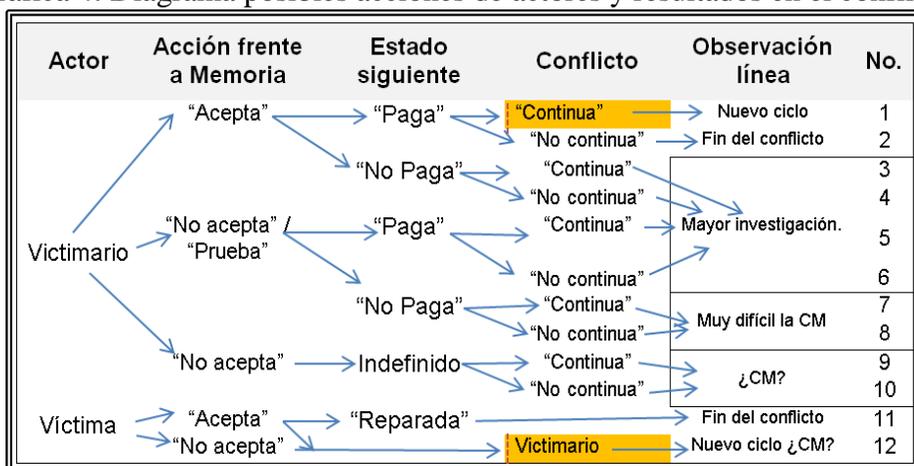
Cuando las víctimas “Aceptan”, pasan a la restitución y reparación integral; pero pueden ser de nuevo revictimizados. Por otro lado, cuando las víctimas “no aceptan”, hay posibilidad de convertirse en victimarios futuros y continuar otro ciclo del conflicto.

Cuando los victimarios “no aceptan”, puede darse continuidad del conflicto o detenerlo a su voluntad o detenerlo en contra de su voluntad; en este último caso se prueba y condena,

dándose igual posibilidad de continuar el conflicto una vez cuenta con los medios para hacerlo durante la condena o después de cumplir la misma. Cuando los Espectadores no concuerdan, puede darse la situación de “victimarios en cubierto”, son tratados como Victimarios que “No aceptan”; pero no se debe tener ello como absoluto, ya que pueden darse elementos de sesgo o distorsión en las perspectivas de los Espectadores, allí la investigación tiene mucha relevancia para esclarecer y sería el criterio decisivo.

Al revisar la **Gráfica 4**, nótese que la combinación de víctima, “No acepta”, seguida de otras opciones y las opciones en la columna de “Estado siguiente” después de la acción del actor son indiferentes en el caso de construcción de Memoria Histórica.

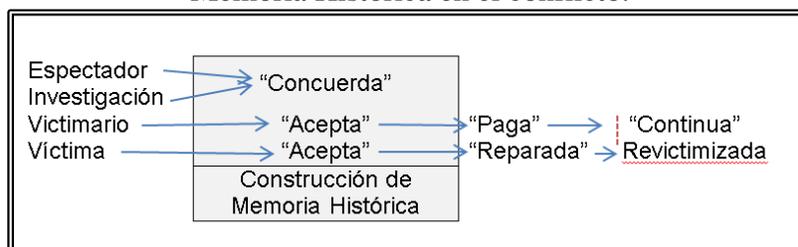
Gráfica 4: Diagrama posibles acciones de actores y resultados en el conflicto.



Fuente: Elaboración propia.

En las observaciones se puede determinar que hay fin del conflicto teniendo la posibilidad de construir Memoria Histórica en las líneas 2 y 11, ver **Gráfica 5**. Puede darse un nuevo ciclo al conflicto; pero teniendo posibilidad de construir Memoria Histórica en la línea que pasa de 11 a 12 y en la línea 1. En las demás líneas se observa que debe hacerse mucho énfasis a la investigación: 3, 4, 5 y 6. En las líneas 7 y 8 se hace muy difícil la construcción de Memoria Histórica. En 9, 10 y 12 es mucha la incertidumbre.

Gráfica 5: Diagrama Actores y sus acciones con relación a la construcción de Memoria Histórica en el conflicto.



Fuente: Elaboración propia.

Una nota interesante es que hasta que no termine el conflicto, no es posible construir memoria histórica, pues habrá detractores e intereses en contra de la verdad. Sin embargo,

está latente la continuidad del mismo en otro ciclo; es por ello que se deben plantear procesos de Memoria. Aceptado esto, identificamos entonces la necesidad de que todos los actores intervengan para la construcción de la Memoria Histórica.

3.4. Procesos en la construcción de Memoria Histórica.

Se identifican entonces cuatro procesos a destacar: Reparación integral (RNI y RUV), judicial y justicia, procesos de Memoria Histórica y otros procesos aportantes. Cada una de las cuatro formas de aporte a la construcción de Memoria Histórica presenta elementos necesarios para que los actores relacionados puedan hacerlo, es aquí donde se identifican las garantías que debe brindar el Estado para los actores y viceversa. Se identifica la relación de proceso con actores en la **tabla 5**.

Tabla 5 Relación de procesos con actores en la construcción de memoria histórica.

Reparación integral: Víctimas	Justicia: Víctimas y victimarios	Procesos de Memoria y Otros: Todos (Víctimas, victimarios y espectadores)
---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

3.4.1. Identificación de garantías a establecer.

Una vez establecidas las etapas o procesos principales en la Construcción de Memoria Histórica, se identifican acciones o condiciones que deben ser garantizadas para que el proceso se pueda llevar a cabo:

Tabla 6 Procesos y acciones a analizar para la garantía en la construcción de M.H..

Reparación integral	Justicia	Procesos de Memoria
Acceso Participación Confiabilidad Seguridad Protección	Seguridad. Aceptación/Prueba (Investigación) Participación Confiabilidad Protección	Iniciativa (apoyo y promoción). Seguridad.

Fuente: Elaboración propia.

Al tratar el caso de “Otros procesos que aportan” a la construcción de Memoria Histórica, no son analizados en la **tabla 6**; ya que se trata de acciones adelantadas en el marco de otras políticas, planes, estrategias o programas encaminados al desarrollo humano, de las regiones y del país que de alguna manera pueden aportar a la construcción de Memoria Histórica en el marco del conflicto armado interno.

Común a todos, se tienen tres elementos fundamentales a considerar: recurso económico o presupuesto, el talento humano o las capacidades para el desarrollo y la motivación o disposición. Nótese que la seguridad es común a todos los procesos. Se supone que el Estado debe proveer el presupuesto, el talento humano debe existir y estar disponible en el país y en las regiones. La motivación o disposición se pueden asociar a los incentivos, atractivos o no y a la promoción o presión por parte del Estado.

El principal incentivo para que las víctimas se motiven y accedan a la reparación integral es la restitución y la indemnización. Sin contar todos los demás beneficios; pero que en general comparten con toda la población en situación de vulnerabilidad y debilidad. La satisfacción debe ser el principal motivo; pero no se considera en el análisis.

3.5. Concordia y las garantías para la construcción de Memoria Histórica.

El acceso y la participación¹⁰ se garantizan desde la Ley con la disposición de diferentes formas y puntos de atención a la población, recursos para adicionar o revisar información previa. En la escala nacional es evidente que de alguna manera esta garantía se está dando por la gran cantidad de registros hasta el momento.

Para el municipio de Concordia podemos revisar que el acceso se garantiza en la práctica con la presencia y funcionalidad de la Oficina de Enlace Municipal para las Víctimas del Conflicto Armado y con la Personería Municipal y hasta la fecha no se tiene problema o impedimento para garantizar el acceso por atención directa a la población víctima. Por otro lado, en la escala nacional, como se puede revisar en los anexos, se presenta un gran número de procesos abiertos, en materia de tierras se tiene un 82% de las más de 43000 solicitudes, en materia de justicia y paz un 1,7% de imputaciones realizadas y 0,2% de legalización de cargos en los más de 63000 delitos confesados y que se encuentran en diligencia. Lo que deja indicar la posibilidad de acceso; con la dificultad en los procesos siguientes, teniendo pendiente que aún va en aumento el reconocimiento de víctimas llegando a casi 7 millones en el país. En el municipio de Concordia se cuenta con el Juzgado Promiscuo Municipal, la Policía y la Fiscalía. (CMJT Concordia Antioquia 2, 2013)

En cuanto a otras instancias como la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución de tierras, La Agencia para la reinserción, entre otras, aún hace falta la presencia o facilidad para que las mismas tengan contacto directo con las personas; sin embargo cuentan con medios de contacto remoto como el internet, teléfonos o la posibilidad de hacer llegar la información escrita por correo.

Con relación a las víctimas se identifica en los reportes, la participación de las mismas en los procesos adelantados. La confiabilidad, analizada desde el manejo, uso, análisis y calidad de la información, se garantiza desde la ley como vimos antes, en la práctica la situación se complica debido a la frecuencia con la que se cambian las personas en sus cargos o funciones, dejando así las responsabilidades en el cargo, más no en la persona.

Si bien la información principal se recolecta en el marco de privacidad entre las víctimas y funcionarios de alta responsabilidad como Personeros, Defensores del Pueblo y Procuradores, es susceptible de filtrarse en los intermedios. Por otro lado, el uso de la información en los procesos, es bien restringida a su uso exclusivo, lo cual mantiene las

¹⁰ En este caso considerando la participación como la posibilidad de actualizar, modificar o adicionar información, la ley establece mecanismos de interacción con las instituciones y las víctimas, así mismo entre las instituciones y organizaciones de víctimas para garantizar la misma. Por mencionar algunos: Registro de novedades al RUV (Protocolo de Novedades Uariv), Mesas de participación (Resolución 388 de 2013 Uariv)

condiciones de confiabilidad. Los mecanismos de participación dan confianza a la población víctima para que ayuden a mantener esa confidencialidad, tanto en la cadena de la información como en el uso.

La protección, vista desde los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad, puede verse en esquemas personales que permiten a los beneficiarios continuar de algún modo con sus actividades cotidianas cuando la seguridad no lo permite. Vemos que desde la normatividad se plantean todas las garantías de protección; pero en la práctica resta es cuestionar y analizar la capacidad en las implementaciones tanto por medio de la Unidad de Protección, como por medio de la Policía o la Fiscalía.

El mejor reflejo de la garantía no se encuentra en las muertes, lesiones y restricciones de la población que logra entrar en los esquemas y tampoco en las dificultades de quienes no logran ingresar a los programas. Por otro lado, es muy difícil conocer la efectividad en el ingreso a los esquemas.

En materia de seguridad deben revisarse muchas situaciones, capacidades y estados para tratar de establecer la existencia o no de condiciones para la seguridad con relación a los derechos humanos. Para la construcción de memoria histórica podemos revisar en temas generales de seguridad:

1. Existencia / presencia de grupos armados ilegales.
2. Existencia / presencia de Fuerza pública.
3. Vulnerabilidad de la población víctima dadas su situación socio económica, educación, cultura, NBI.
4. Capacidad institucional del Estado. (Presupuesto, infraestructura, personal).
5. Capacidad social, comunitaria y empresarial. (Ong, Empresas, PIB).
6. Prevención y protección. (Planes actuales).

Al revisar el IRV, el concepto de seguridad de la FP y la situación actual de la Administración Municipal y la caracterización que se tiene de la población víctima en el Municipio se pueden evidenciar falencias en algunas de las garantías a considerar, en especial 3, 4 y 5 que tienen mayor relación con las instituciones administrativas. Sin embargo, al revisar casos específicos de seguridad y protección, se notan las dificultades y barreras que se presentan para garantizar de manera efectiva las condiciones de seguridad y protección.

En cuanto al apoyo y promoción como preámbulo para las iniciativas, en el país se hacen campañas, las políticas del estado, las noticias y mucha publicidad entorno al mismo tema.

Investigación y coherencia: Una condición que se garantiza sólo con la calidad con que se inician, siguen y culminan los procesos, es la coherencia entre los mismos que construyen memoria histórica. Las investigaciones requieren de revisión de la información, pero la calidad, veracidad y verificabilidad de la misma es lo único que permite que se llegue a la verdad y por lo tanto que se construya memoria histórica.

4. ANÁLISIS A LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA MEMORIA EN EL MUNICIPIO DE CONCORDIA.

A octubre de 2014 no se registran actos de violencia que atenten contra la vida o la integridad física de las personas víctimas que han participado en los procesos de Memoria Histórica en Concordia. Tampoco se han evidenciado acciones contra las organizaciones de víctimas o defensoras de víctimas o en contra de las que las apoyan. Sin embargo, es evidente que debido al largo lapso de tiempo que los grupos al margen de la ley operaron en el municipio, la población aún presenta síntomas de perturbación.

En el proceso de construcción de memoria histórica adelantado en el municipio de Concordia, se puede percibir que no sólo son los grupos paramilitares y guerrilleros quienes perturban la tranquilidad e integridad mental y posiblemente física de las víctimas.

Podemos decir que ya se han entregado las armas; pero este hecho es sólo uno entre muchos de los que deben permitir a las víctimas poder hablar desde sus vivencias particulares, de las causas, de lo sucedido y las perspectivas que tiene para recordar, hablar y escribir sin miedo a las repercusiones que puede traer contar la verdad.

Las causas vienen de más atrás a la intervención armada ilegal y sus acciones y ese conocimiento lo tienen quienes lo vivieron. Quizás las causas fueron por resentimiento o por codicia, no importa en esta etapa, ya que para saberlo los actores deben “aceptar” construir la memoria histórica.

El fenómeno encontrado en cada relato y testimonio tanto individual como colectivo que se dio en las narrativas de las víctimas dejó en evidencia que no sólo sienten temor de hablar de sus victimarios directos, si no que tienen miedo y temor del trasfondo y de la verdad que hay detrás de los hechos, quizá de las palabras.

Otro caso que se presenta entre las víctimas es que sólo narran el momento del suceso; pero no sienten la confianza ni la seguridad para hablar de las causas, sienten necesidad de justificar el hecho victimizante y no de hacer justicia desde los verdaderos responsables, no sólo de propiciar la incursión de grupos armados, si no de contribuir de forma directa a las ejecuciones de la población civil en distintos casos.

En este contexto, es donde realmente vemos que los derechos al acceso, a la participación, a la verdad, a la justicia, y quizá a la libertad de expresión y una verdadera reparación que incluya las medidas de no repetición -se violan en este proceso transicional y se seguirán violando-, ya que no se permite contar la verdad para erradicar la raíz de lo sucedido.

Es importante pensar que la memoria se convierte en un compromiso por desterrar el olvido, para transmitir a las futuras generaciones lo que sucedió, para evitar que se vuelva a repetir y lo más importante, debe hacerse para sanar, pero cómo sanar si quien está tras el victimario sigue presente sin necesidad de generar acciones físicas. La presión psicológica que sufren las víctimas marca un nuevo rumbo que nos aleja del perdón y de la justicia.

Una de las víctimas del programa al narrar su historia dijo lo siguiente “No tengo nada que perdonarle a quien disparó a mis hijos, quizá él fue una víctima más de quien ordenó que los mataran, siento compasión por él, pero aquel verdadero asesino -porque eso es un asesino así no dispare el arma jamás- lo perdonaré así lo vea pasearse por la plaza como un gran señor”.

Son estos los casos que se identifican en la construcción de la memoria pero que no trascienden y dan paso a que se siga presentando la violación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral.

CONCLUSIONES.

A lo largo del conflicto hay una ausencia de procesos catárticos y reparadores que permitan superar la violencia de múltiples guerras que han tenido lugar en este territorio, en esta circunstancia el duelo nunca efectuado, se encuentra seguramente entre uno de los factores más favorables para la prolongación indefinida de la violencia. Somos una sociedad que no conoce la memoria histórica de los acontecimientos más traumáticos ni la justicia frente a los crímenes de lesa humanidad, que no ha realizado nunca el duelo colectivo. A esos vacíos éticos y de justicia debe responder un proceso que busque la solución auténtica del conflicto armado y la democratización del país.

Pero si el actual proceso de paz se sigue dando, y si la justicia transicional busca únicamente investigar violaciones admitidas por miembros de los grupos armados ilegales, más no las violaciones atribuidas al Estado, las cuales se investigan en la justicia ordinaria será una causa más de la prolongación de la violencia.

Es ahí donde la memoria histórica debe ser vista no sólo como un ejercicio de documentación de datos, si no que ese proceso tiene una función de cara a las comunidades.

El recuerdo de la violencia, de los modos en que ésta se produjo puede ser documentado para recordar cómo pasó y que esto no se vuelva a repetir para posibilitar el perdón y la reconciliación en un país que, aún se encuentra sufriendo el conflicto armado interno, es necesario hacerlo sobre la base de la verdad y justicia.

Nos quedan más preguntas: ¿la construcción de la memoria del conflicto armado está tomando realmente las causas que ha dado como resultado una variedad de mutaciones de grupos al margen de la ley?

A pesar de contar con herramientas a escala nacional para que la población víctima del conflicto armado denuncie aquellos hechos victimizantes, gran parte de la población víctima siente temor al declarar, ya sea por las posibles represalias de los actores desmovilizados o también se presenta un temor frente a los imaginarios por lo que implica ser considerado(a) víctima del conflicto armado en algunos espacios sociales, razón por la cual es importante construir un documento que evidencie las memorias del conflicto armado, mediante el cual se legitime socialmente la relevancia de narrar los hechos vividos durante la presencia constante del conflicto armado en el municipio, con el fin de iniciar un

adecuado proceso de postconflicto en el cual se construya a partir del diálogo y la reconciliación ciudadana.

La población víctima del conflicto armado que habita actualmente en el municipio de Concordia, evidencia su deseo por participar de un proceso de construcción social de la memoria histórica del conflicto armado en el municipio, abriendo las puertas para la reconciliación y el reconocimiento de los sucesos y los actores que vivieron el conflicto, a fin de propiciar una convivencia armónica, mediante la cual sea posible una cohesión social pacífica y estructurada entorno al postconflicto con justicia social y equidad ciudadana.

Sin embargo, se evidencia un temor generalizado frente a las acciones o represalias que puedan tomar aquellos excombatientes de los grupos armados al margen de la ley, por lo que se establece una participación anónima, situación que implica carencia frente a la credibilidad de los procesos de reconciliación y resocialización por parte de los actores desmovilizados, razón por la cual es imperioso estructurar un trabajo articulado entre los actores sociales, comunitarios, institucionales y los actores desmovilizados con el fin de brindar un apoyo psicosocial en cuanto al postconflicto, los eventos y formas de cohesión social que surgen a raíz de este hecho social, en el cual la población víctima reconoce su rol frente a la consolidación de una convivencia pacífica en el municipio.

Frente a la violación de los derechos humanos es importante identificar aquellos aspectos comunes que pueden originar futuras acciones violentas entre los ciudadanos del municipio, a fin de prevenir estructurar mecanismos de prevención ante los eventos que puedan desencadenar hechos violentos en el proceso de postconflicto.

En el país se avanza poco a poco en el proceso de Memoria Histórica, sin embargo se mantiene vigente la pregunta de este trabajo. En especial cuando se pueden considerar otras situaciones analizadas desde los procesos de Memoria en los municipios, caso de Concordia: Las víctimas revelan la verdad y con ello acusan a los victimarios, quienes pueden o no aceptar, pagar y terminar o no con la continuación del conflicto, los victimarios y las víctimas aún deben convivir en los mismos entornos, cuando no es posible evidenciar los victimarios o separar las víctimas de la influencia negativa o coercitiva de los mismos, es muy difícil contar con la participación activa.

Por otro lado, con relación a las nuevas formas de victimización, se evidencia que la ley aún no contempla una definición y un tratamiento para los “victimarios indirectos”, si bien hay sanciones y la justicia ordinaria contempla procesos específicos, no se tienen estrategias para prevenir estas violaciones.

En la actualidad se habla de los victimarios que causaron violación de derechos humanos y del derecho internacional humanitario sólo con referencia a los grupos al margen de la ley, sin tener presente que las personas que cometen, ordenan o autorizan crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, son individualmente responsables y pueden ser penalmente procesados por estos crímenes. Ellos deben ser identificados, detenidos, procesados y sancionados por su actuar.

Esto deja claro que las garantías para la construcción de memoria histórica están dadas en teoría, en la implementación tienen factibilidad; pero presentan obstáculos, en especial para las víctimas con quienes se quedan cortas las garantías; quizá porque aún estamos viviendo el conflicto, las cifras de hechos y víctimas aumentan, los procesos son complejos y lentos y quizá lo más difícil será la construcción de la verdad que considera la participación de todos los actores sensibilizados en la importancia de su rol.

BIBLIOGRAFÍA.

Autoridades de la Universidad Rafael Landívar. (Octubre 2009). *La recuperación de la memoria histórica y sus dilemas. Textos universitarios de Reflexiones Críticas No. 1*. Guatemala: (intrapaz) Instituto de transformación de Conflictos para la construcción de la paz en Guatemala.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Web del CNMH*. Recuperado el 10 de 10 de 2014, de Centro Nacional de Memoria Histórica:
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/>

CMJT Concordia Antioquia 2. (2013). *PAT (Plan de Acción Territorial) 2013-2015*. Concordia: Municipio.

CMJT Concordia Antioquia. (2013). *Acta de reunión ordinaria No. 4*. Concordia.

Congreso de la República Ley 1448. (2011). *Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y restitución de tierras"*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

Congreso de la República Ley 975. (2005). *Ley Justicia y Paz*. Bogotá: Diario Oficial 45 980.

Gomez, C. (2011). *Economía y violencia en Colombia*. Bogota : Universidad Nacional de Colombia.

Guzmán, J. D. (2011). *Memoria histórica como relato emblemático. Consideraciones en medio de la emergencia de políticas de memoria en Colombia*. Bogotá: Universidad Pontificia Bolivariana. facultad de ciencias políticas y relaciones internacionales maestría en estudios políticos.

JUSTICIA 2. (11 de Septiembre de 2014). Se acabó la plata para proteger a personas amenazadas. *El Tiempo*.

JUSTICIA. (15 de Septiembre de 2014). Unidad de Protección vinculará directamente a 3.000 escoltas. *El Tiempo*.

López, D. M. (Julio 2011). La Nación Vetada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Académica de México*, 282.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. (2011). *DECRETO NÚMERO 4800 DE 2011*. Bogotá.

Moro PNUD, B. (Julio de 2011). La protección de las víctimas y los defensores: la prioridad. *Revista Hechos de Paz*, 7(60), 20.

Municipio de Concordia Antioquia. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012 - 2015 "UNA OPORTUNIDAD PARA SERVIR"*. Concordia Antioquia: ALCALDIA DE CONCORDIA.

Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Pnud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Noviembre de 2007). <http://www.pnud.org.co/hec>. Recuperado el 07 de Junio de 2014, de Memoria histórica: de víctimas a ciudadanos. Hechos del Callejón publicación periódica digital. Año 3, número 30 Noviembre de 2007 ISSN 1794-9408. : <http://www.pnud.org.co/hec>

Prada Prada 2, N., & Poveda Rodríguez, N. (2012). *Procedimientos de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado* (Ediciones Antropos Ltda ed.). Bogotá: Corporación Humanas Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.

Prada Prada, N., & Poveda Rodríguez, N. (2012). *32 preguntas y respuestas sobre la Ley de víctimas*. Bogotá: Corporación Humanas Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.

Real Academia Española. (2012). *Diccionario de la lengua española (DRAE)*. (22.^a). Madrid, España.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

Restrepo, J. A. (2006). *El Conflicto En Colombia: ¿Quién hizo qué a quién? Un Enfoque Cuantitativo (1988-2003)*. Bogotá: IEPRI (Ed. Norma).

RNI. (30 de 10 de 2014). *Red Nacional de Información*. Recuperado el 30 de 10 de 2014, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>

Sánchez, F. y. (2006). *Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002*. Bogotá: Norma-IEPRI.

Semana. (09 de 10 de 2007). ¿Quiénes son 'René' y 'Tasmania'? *Semana*.

Tamayo Ortiz 2, H. (28 de Octubre de 2014). Víctimas de las Farc piden ser reconocidas por sus victimarios. *El Mundo*.

Tamayo Ortiz, H. (30 de Octubre de 2014). Archivos de víctimas: verdad, justicia y reparación. *El Mundo*.

Transicional, F. R. (2014). *Preparemonos para la paz*. Medellín.

Transicional, F. R. (2014). *Preparemosnos para la paz*. Medellín.

Uariv. (2013). *Abecé de la Ley de Víctimas*. Bogotá: Unidad de Víctimas.

Uariv. (2013). *Prevención, asistencia y atención*.

UNP 2. (Octubre de 2014). *UNP Noticias 2014*. Recuperado el Octubre de 2014, de <http://www.unp.gov.co/noticias-2014-enero>

UNP. (2014). *Normatividad Unidad Nacional de Protección*. Recuperado el 30 de Octubre de 2014, de <http://www.unp.gov.co/quienessomos>

Verdad Abierta 2. (2014). *Verdad Abierta*. Recuperado el 30 de 10 de 2014, de Bloque suroeste antioqueño: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/419-bloque-suroeste-antioqueno>

Verdad Abierta. (9 de Febrero de 2014). *Qué cambiarle a la restitución de tierras*. Recuperado el 30 de Octubre de 2014, de <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5235-que-cambiarle-a-la-restitucion-de-tierras>

Yaffe, L. (2011). *Conflicto armado en Colombia: analisis de las causas economicas, sociales e institucionales de la oposicion violento*. EE.UU Universidad de Miami.