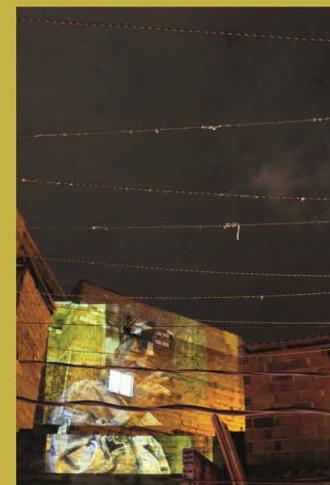


# estudios políticos

N.º 46, Medellín, enero-junio de 2015



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA



Guillermo Castañeda "Ponchera"  
Video instalación *Travesías Sensibles*  
Callejón de los Castañedas,  
barrio Santa Rosa de Lima. Comuna 13  
2014, Medellín



Prueba piloto *En vos confío*  
Video instalación *Travesías Sensibles*  
Sector Coco Arriba, barrio Santa Rosa de Lima,  
Comuna 13  
2012, Medellín

Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia

# 46

N.º 46, pp. 1-294, Medellín, Colombia, enero-junio de 2015, ISSN 0121-5167

estudios políticos

N.º 46, Medellín, enero-junio de 2015

**estudios políticos**



# estudios políticos

---

**N.º 46**

Enero-junio de 2015

ISSN 0121-5167

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondos apoyo a las revistas especializadas e indexadas de la Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia

**Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia**



**Universidad de Antioquia**  
Rector: Alberto Uribe Correa  
**Instituto de Estudios Políticos**  
Directora: Adriana González Gil

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 46, Medellín, Colombia, enero-junio de 2015

### **Directora**

Deicy Hurtado Galeano

### **Comité Editorial**

Rocío Annunziata (Argentina)  
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)  
Marta Isabel Domínguez Mejía (Colombia)  
Eduardo Domenech (Argentina)  
Adriana María González Gil (Colombia)  
Harlan Koff (Luxemburgo)  
Catalina Montoya Londoño (Colombia)  
Alejandro Medici (Argentina)  
Mehmet Özkan (Turquía)  
Daniel Pécaut (Francia)  
María Fernanda Ramírez B. (Colombia)  
Marcela Tapia Ladino (Chile)  
Juan Carlos Vélez Rendón (Colombia)  
Marta Juanita Villaveces (Colombia)

### **Comité Científico**

José Manuel Bermudo Ávila (España)  
César Cansino (México)  
Francisco Colom González (España)  
Mauricio García Villegas (Colombia)  
Fabio Giraldo Jiménez (Colombia)  
Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)  
Marisa L. Revilla Blanco (España)

### **Comité Honorífico**

Carlos Gaviria Díaz  
William Restrepo Ríaza  
María Teresa Uribe de Hincapié

### **Asistente Editorial**

Carlos Esteban Flórez Mazo

### **Auxiliar Administrativo**

Luisa Fernanda Gómez

### **Gestión Digital**

Ana María Tangarife



**Universidad de Antioquia**  
Rector: Alberto Uribe Correa  
**Instituto de Estudios Políticos**  
Directora: Adriana González Gil

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 46, Medellín, Colombia, enero-junio de 2015

### **Diseño**

TIPO TIP Artes Gráficas  
Carolina Roldán Lopera

### **Diagramación e impresión**

L. Vieco S.A.S.  
PBX: (574) 448 96 10

### **Distribución**

Siglo del Hombre Editores  
info@siglodelhombre.com

### **Suscripciones y canje**

Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia  
Bloque 14-207 / Medellín, Colombia

### **Recepción de correspondencia**

Calle 70 N.º 52-27

Teléfono (574) 219 56 90. Fax (574) 219 59 60

revistaepoliticos@udea.edu.co

<http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=0121-5167&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_serial&pid=0121-5167&lng=es&nrm=iso)

**Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen:** Índice Nacional de Publicaciones Seriadadas Científicas y Tecnológicas, Colciencias (Publindex), Categoría A; Scientific Electronic Library Online (SciELO); SciELO Citation Index-Thomson Reuters; Sociological Abstracts (Soc-Abs); Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc); ProQuest: International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Prisma, Political Science, ProQuest Social Science Journals, Social Science Module, Ulrich's International Directory; Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (Clase); Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex); Ebsco.



**Universidad de Antioquia**  
Rector: Alberto Uribe Correa  
**Instituto de Estudios Políticos**  
Directora: Adriana González Gil

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 46, Medellín, Colombia, enero-junio de 2015

### Política Editorial

**Estudios Políticos** es una publicación semestral del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, dedicada a la difusión de artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, así como textos de revisión sobre teorías y pensamientos políticos que brinden elementos para la explicación de la problemática política contemporánea en Colombia, América Latina y otras partes del mundo. La revista publica trabajos de autores nacionales y extranjeros dedicados a la Ciencia Política y al pensamiento político, así como artículos elaborados por estudiantes de la Maestría en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos. Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Se autoriza la fotocopia de artículos y textos para fines de uso académico o interno de las instituciones, citando la fuente. Para la reproducción total o parcial de la revista con otros fines se debe contar con la autorización explícita del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

**Estudios Políticos** is a semester publication of Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. It's dedicated to diffuse articles that provide some elements of explain the contemporary political problematic in Colombia, Latin America and other countries.

The articles can be: final investigation reports, theoretical reflexions and critical reviews. The magazine publishes articles authors who work on sciences and political thought; likewise, it is opened to publish articles written by students of Mastery in Political Science of the Instituto de Estudios Políticos. The content of the articles in the sole responsability of the author, regardless of any intervention made by the committee.

# Contenido

Estudios Políticos, 46, Medellín, Colombia, enero-junio de 2015, pp. 1-294, ISSN 0121-5167

---

## Editorial

9

\_\_\_\_\_ *Deicy Hurtado Galeano*

---

### **Las relaciones internacionales de la guerra civil siria a partir de un enfoque regional: hegemonía y equilibrio en Medio Oriente** 13

The International Relations of Syrian Civil War from a Regional Approach: Hegemony and Balance in the Middle East

\_\_\_\_\_ *Rafat Ahmed Ghotme, Ingrid Viviana Garzón, Paola Andrea Cifuentes*

### **¿Una revolución pacífica y armada? Cambio, conflicto, violencia social y política durante la revolución bolivariana de Venezuela, 1989-2006** 33

A Pacific and Armed Revolution? Change, Struggle, Social and Political Violence During the Venezuela Bolivarian Revolution, 1989-2006

\_\_\_\_\_ *José Ignacio Ponce López*

---

### **La Ley de Migraciones 25 871: un caso de democracia participativa en Argentina** 55

Migrations Law 25 871: A Case Study of Participatory Democracy in Argentina

\_\_\_\_\_ *Leiza Brumat, Rayen Amancay Torres*

---

### **El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá** 79

The Role of Public Policies on Migration and Return in Colombia in the Context of the Global Economic Crisis: The Case of the Eje Cafetero, Cali, Medellin and Bogota

\_\_\_\_\_ *María Rocío Bedoya Bedoya*

---

### **Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de “aprendizaje” del Estado** 101

Black Rural Communities of Antioquia: Discourses of Ancestrality, Collective Land Titling and the Learning Processes of the State

\_\_\_\_\_ *Marta Isabel Domínguez Mejía*

---

### **Aproximación a un modelo de comunicación para el desarrollo y la paz en contextos vulnerables** 125

An Approach to a Communication Model for Development and Peace in Contexts of Vulnerability

\_\_\_\_\_ *Gladys Toro Bedoya*

**Sección temática:**

**Pregrado en Ciencia Política Universidad de Antioquia, 2004-2014.**

**“Una década de pensamiento crítico y compromiso social”.**

<b>Presentación</b>	<b>149</b>
_____ <i>Deiman Cuartas Celis</i>	
<b>Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico</b>	<b>153</b>
Contributions of the Post-Structuralist Political Theory to the Development of Political Science and Sociopolitical and Critical Analyses	
_____ <i>Hernán Fair</i>	
<b>Max Weber y el concepto de lo político. La ética guerrera y la necesidad de la culpa</b>	<b>179</b>
Max Weber and the Concept of the Political. The Warrior Ethics and Necessity of Guilt	
_____ <i>Luciano Nosetto</i>	
<b>Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010</b>	<b>197</b>
Voter Behavior Studies in Latin America: A Literature Review of the Cases of Mexico, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010	
_____ <i>John Fredy Bedoya Marulanda</i>	
<b>La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores</b>	<b>221</b>
The Network of Public Policy for ICT in Colombia. Regulators Actors and Major Operators	
_____ <i>Raúl Andrés Tabarquino Muñoz</i>	
<b>Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia</b>	<b>243</b>
Peace Talks in Colombia: The “End of the Armed Conflict” and the Possibilities for Peace	
_____ <i>Carlos Andrés González Muñoz</i>	
<b>Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín</b>	<b>263</b>
Unusualness the Peace Process with the Milicias Populares de Medellin	
_____ <i>Leslie Paz Jaramillo, Germán Darío Valencia Agudelo</i>	

*Estudios Políticos* es una publicación que ha alcanzado una significativa clasificación en los sistemas de indexación y resumen. Para lograrlo, el equipo académico y editorial ha realizado enormes esfuerzos para responder a los restos que esta dinámica de “calidad” impone, con la convicción de que los proyectos editoriales que adelanta la Universidad de Antioquia —y otras tantas en el país— están basados en una producción intelectual nacional que merece ser leída y citada por las comunidades académicas internacionales, sin necesidad de recurrir a argucias fraudulentas. No obstante, la revista se ha esmerado también en que los llamados procesos de indexación no se conviertan en una obsesión que termine obnubilando los planteamientos originales de nuestra política editorial: fortalecerse como vía de divulgación del conocimiento construido por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) en tanto centro de investigación y formación en posgrado, servir de espacio de difusión de otras investigaciones de la Universidad de Antioquia y ser un medio para aquellos que dan sus primeros pasos como investigadores y ensayan sus primeras líneas de escritura científica.

Es cierto que los propósitos de una revista como *Estudios Políticos*, muy seguramente corresponden a una visión internalista y hasta endogámica —como tanto suele reclamarse hoy en este medio—, pero tan importante como lograr que nuestros resultados de investigación y publicaciones lleguen a públicos externos e internacionales, tan relevante como conocer lo que producen las comunidades académicas internacionales a través de la ventana que abren las publicaciones nacionales, tan notable como contar con un amplio grupo de prestigiosos evaluadores o árbitros, resulta trascendental que nuestros proyectos editoriales seriados sean también el espacio para difundir conocimientos y formar comunidades académicas comprometidas con la búsqueda de mejores comprensiones sobre nuestros fenómenos sociales, políticos y materiales, así como con la construcción de alternativas creativas para ellos.

Como el sistema nacional de investigación se ha ocupado de los estándares foráneos que los sistemas de indexación y clasificación imponen a las revistas para otorgarles el carácter de científicidad y permitirles la continuación de su existencia, en *Estudios Políticos* hemos querido hacer un ejercicio complementario para conocer de qué manera la revista contribuye a formar escuelas de pensamiento, a construir esa comunidad académica

cercana dedicada al análisis riguroso de la política y a materializar la tan nombrada relación entre investigación y docencia. Y para recorrer ese camino se han construido otros indicadores a partir de unas sencillas preguntas que, a nuestro juicio, son relevantes para una publicación del campo de las Ciencias Sociales: ¿cuál es relación de la revista con la investigación realizada en el IEP? ¿Cómo puede evidenciarse el vínculo de la revista con el compromiso del IEP con la docencia en el pregrado y en la maestría de Ciencia Política?

Algunas evidencias se pueden constatar a partir del análisis que se viene haciendo de *Estudios Políticos* desde la edición 33 en las que encontramos que de 137 autores que han participado en las 12 ediciones, 20 son estudiantes y egresados de la maestría y 19 son investigadores del IEP, los cuales han sido sometidos al proceso de evaluación exigido por la revista. En la función de arbitraje hemos contado con la participación de cerca de 249 especialistas en áreas de las Ciencias Sociales y Humanas, de los cuales 23 son egresados y profesores invitados a la maestría —externos al IEP—, quienes cuentan también con las calidades académicas demandadas por los sistemas de indexación. Cada una de las 24 tesis de maestría presentadas entre 2008 y 2014 citan en promedio 4 artículos de la revista; y en las tesis de pregrado un promedio anual de 3. Finalmente, al revisar los programas ofrecidos por el pregrado en Ciencia Política para los semestres 2013-I, 2013-II y 2014-I, 78 artículos publicados en la revista hacen parte de la bibliografía utilizada por los profesores para desarrollar su proceso educativo con las nuevas generaciones; mientras que 9 artículos hacen parte de los programas de la maestría desde 2008.

Hacer consciente estas cifras nos impone el reto de seguir abriendo nuestras publicaciones al mundo sin que los impactos de citación, los puntos y las clasificaciones, asumidas con fanatismo, ofusquen las posibilidades que podrían tener nuestras revistas de enseñar a hombres y mujeres a pensar, y a actuar en la vida social y política con mejores argumentos, en un país al que le urge multiplicar sujetos políticos que deseen vivir en condiciones dignas, justas y pacíficas. Por estas razones y teniendo en cuenta que vivimos en un país que invierte tan poco en el desarrollo del pensamiento científico y humanista, en el que el acceso a la educación superior todavía es un privilegio, en el que leer y escribir es de pocos... tal vez algunas dosis de endogamia sigan siendo necesarias.

---

**Deicy Hurtado Galeano**

Directora  
Revista Estudios Políticos



*“William Chester” vecino del barrio la Pradera  
Video instalación Travesías Sensibles  
Terraza de Doña Stella, barrio Santa Rosa de Lima,  
Comuna 13  
2013, Medellín*



# Las relaciones internacionales de la guerra civil siria a partir de un enfoque regional: hegemonía y equilibrio en Medio Oriente\*

Rafat Ahmed Ghotme Ghotme (Colombia)\*\*

Ingrid Viviana Garzón Garzón (Colombia)\*\*\*

Paola Andrea Cifuentes Ortiz (Colombia)\*\*\*\*

## Resumen

El propósito de este artículo es analizar la dimensión regional de la guerra civil siria a partir de los intereses de los principales Estados del Medio Oriente involucrados. A pesar de encontrar factores relacionados con la identidad o la ideología, tanto las acciones de los Estados tomados individualmente como los diferentes bloques establecidos actúan de acuerdo con la preservación o expansión del poder y sus intereses. Esta lógica se circunscribe en la teoría realista de relaciones internacionales y sirve como instrumento para abordar, a través del método del análisis de coyuntura, el comportamiento de los actores estatales y no estatales en la guerra civil siria como un intento por contener las amenazas a su seguridad en un entorno anárquico y un sistema regional competitivo e inestable, dejando a un lado las consideraciones morales. Mientras que algunos de ellos pueden estar buscando convertirse en líderes regionales, como Arabia Saudita o Turquía, otro grupo de actores, como Irán y Hezbollah, están empeñados en mantener un mínimo de equilibrio. La guerra Siria, en ese sentido, desempeña un rol clave para contener o expandir las aspiraciones de los Estados vecinos.

[ 13 ]

## Palabras clave

Guerra Civil; Equilibrio del Poder; Hegemonía Regional; Conflicto de Intereses; Siria.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** julio de 2014

## Cómo citar este artículo

Ghotme, Rafat Ahmed; Garzón, Ingrid y Cifuentes, Paola. (2015). Las relaciones internacionales de la guerra civil siria a partir de un Enfoque regional: hegemonía y equilibrio en Medio Oriente. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 13-32.

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Las relaciones internacionales de la guerra civil siria: hegemonía y contrahegemonía en la política mundial*, llevado a cabo en 2014 bajo el auspicio del Centro de Investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada (UMNG), Bogotá, D. C.

\*\* Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Historia. Doctorando en Historia Política Comparada. Profesor e investigador del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, UMNG. Investigador del Centro Colombiano de Estudios Árabes. Correo electrónico: rafat.ghotme@unimilitar.edu.co

\*\*\* Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, e integrante del Semillero de Investigación, UMNG. Correo electrónico: ingridg24-81@outlook.com

\*\*\*\* Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, e integrante del Semillero de Investigación, UMNG. Correo electrónico: cifuentespaolaandrea10@gmail.com

# The International Relations of Syrian Civil War from a Regional Approach: Hegemony and Balance in the Middle East

## Abstract

The aim of this article is to analyze the regional dimension of the Syrian civil war, taking into consideration the interests of key Middle Eastern states involved. Despite finding factors related to identity or ideology, both individual states and the different blocks, act to preserve or expand their power and interests. This logic is consistent with the realist theory of international relations and serves as a tool to address, through the situational analysis method, the behavior of state and non-state actors in the Syrian civil war as an attempt to contain the threats to its security in an anarchic environment and a competitive and unstable regional system, leaving aside moral considerations. While some may be looking to become regional leaders such as Saudi Arabia or Turkey, another group of actors, such as Iran and Hezbollah are determined to maintain a minimum balance. He Syrian civil war is key in retaining or expanding the aspirations of neighboring States.

## Keywords

Civil War; Regional Balance of Power; Hegemony; Interests; Syria.

[ 14 ]

## Introducción

El conflicto civil que desde 2011 enfrenta al presidente Bashar al Assad y la oposición armada —la Coalición Nacional Siria y los grupos islamistas—, ha dejado más de 140 000 muertos, 6.5 millones de desplazados internos, por lo menos 2.8 millones de refugiados y dramáticas transformaciones políticas y demográficas por el control de diversas zonas estratégicas para los dos bandos (UNHCR, 2014). La guerra civil siria también ha tenido un alcance internacional —las diversas fases de intervencionismo norteamericano y ruso— y regional.

El propósito de este artículo es analizar el alcance regional de la guerra civil siria, cuyo énfasis está puesto en los intereses materiales e individuales de los Estados y actores no estatales —Hezbollah—<sup>1</sup> involucrados en la guerra civil siria.

Las relaciones de poder existentes entre los actores estatales y no estatales del Medio Oriente<sup>2</sup> en la guerra civil siria se han visto determinadas por intereses geoestratégicos y económicos. En cuanto a los primeros, Siria aparece como un Estado relevante para el sostenimiento de la alianza chiita entre Irán-Siria-Hezbollah, una alianza concebida por Turquía, Arabia Saudita y Qatar —eje tácito sunita—, como una fuente de amenaza a sus principales intereses: seguridad y las relaciones de poder —equilibrio o hegemonía— en la región; estos Estados, a su vez, han apoyado a los rebeldes sirios *seculares* —Ejército Libre Sirio— e *islamistas* —Frente Islámico— para avanzar en sus propósitos. Dentro de sus estrategias de poder, el factor económico desempeña un rol muy importante frente a la posesión y distribución de los recursos energéticos y las rutas para su transporte a lo largo de una franja que va desde Qatar o Arabia Saudita —por un lado—, e Irán o Irak —por el otro—, hacia el Mediterráneo, a través del territorio sirio.

Tanto la alianza chiita como los Estados sunitas que apoyan a los rebeldes sirios buscan sostener o derrocar respectivamente al régimen sirio.

---

<sup>1</sup> Cabe anotar que en la región también se encuentran otros actores no estatales como Jabhat Al-Nusra, el Estado Islámico, entre otros. En este artículo solo se tomará en consideración a Hezbollah.

<sup>2</sup> El término Medio Oriente se circunscribe a los Estados árabes de Asia occidental y norte de África, y los países no árabes como Israel, Irán y Turquía. A pesar de que existen varias discusiones sobre esta definición, hay factores comunes que permiten identificar la región. Respecto a lo político, se sostiene el autoritarismo; en lo económico, se caracterizan por ser economías rentistas; y en lo cultural, predomina el Islam. Sin embargo, estas características comunes no determinan su comportamiento individual ni que la región se comporte de una manera uniforme y estática (Fawcett, 2013).

Estas alianzas, a pesar de tener un carácter sectario —islámico— se deben analizar más allá de una similitud ideológica o una solidaridad religiosa. El comportamiento de los actores estatales y no estatales en la guerra civil siria se da en un marco realista:<sup>3</sup> preservación de intereses, contención de las amenazas percibidas o reales a su seguridad y un intento por posicionar su poder e influencia en la región. Esto puede ser entendido en términos de la *realpolitik*, en que las acciones de los Estados, que se presumen son racionales, no obedecen a dictámenes morales y éticos. Por esto, dada la desconfianza, producto de la anarquía y de una historia conflictiva, entre los dos bloques y los intereses enfrentados, se establece un dilema de seguridad que ha sido contenido a través de medios militares. La inversión en armamento y su distribución a los grupos rebeldes opositores de al-Assad y el apoyo de Irán y Hezbollah, demuestran que mientras un Estado se arma para defenderse de la amenaza de otros Estados, estos se vuelven más propensos a aumentar sus medios militares y armamentistas con el fin de proteger sus intereses de seguridad nacional (Cordesman, 2014; Wayman y Dieh, 1994).

[ 16 ]

La cooperación verificada entre esos Estados ha sido establecida para que estos obtengan ganancias individuales; de hecho, lo único que los mantiene atados es el fin inmediato de sostener o derrocar al régimen sirio y, en el caso de los Estados árabes y Turquía, a pesar de su inclinación religiosa sunita hacia los rebeldes, cada uno de ellos apoya, arma o financia a distintos tipos de agrupaciones sin un sentido de lucha común (Dalacoura, 2013). Medio Oriente es una región en la que están en juego diversos intereses entre los distintos Estados que la conforman y que se han visto amenazados tras la escalada de violencia en Siria y la influencia de diferentes actores en el conflicto. Por esta razón, la cooperación y las alianzas entre estos dos bandos, ha sido un medio indispensable para preservar sus intereses y un mecanismo de defensa y seguridad nacional.

Este artículo, en síntesis, tiene como finalidad exponer la rivalidad y las relaciones de poder en el Medio Oriente a través de la guerra civil siria, mediando factores económicos, políticos, geoestratégicos y culturales. Esa pugna ha desembocado en la consolidación de un precario equilibrio en la región, debido a que las acciones unilaterales o las alianzas temporales que han forjado, obedecen a una concepción individualizada de sus intereses.

---

<sup>3</sup> La teoría realista de relaciones internacionales servirá como instrumento para abordar la dimensión internacional de la guerra civil en Siria a través del método de análisis de coyuntura, recurriendo a fuentes de prensa y trabajos académicos que han analizado este fenómeno recientemente.

## 1. Contexto general de la guerra civil siria

Tras la ola de protestas desatada en el marco de la Primavera Árabe, se inicia en Siria una manifestación que rápidamente se transformó en un conflicto violento y sectario, tras la respuesta violenta del gobierno de Bashar al-Assad y la narrativa que criminalizaba a los protestantes por suscitar divisiones entre la población heterogénea de Siria.

Las causas de la guerra civil van desde una campaña sistemática de represión de décadas por parte del régimen, hasta factores religiosos, étnicos y económicos (Lund, 2013; Holliday, 2013). Al-Asad ha gobernado en representación de la burguesía chiita alawita —facción religiosa de la que los Assad son miembros—, además de algunos miembros de la burguesía sunita y cristiana de Damasco. Inicialmente, Bashar al-Assad supuso un cambio en la orientación del régimen represivo de las últimas décadas —liberalización política que inicialmente se materializó con la aceptación de movimientos como la Declaración de los 99 y la Declaración de Damasco de 2001—, que en teoría iba a poner fin al Estado de excepción vigente en Siria desde 1963 y crear un Estado de derecho que reconociera la libertad de reunión, de prensa y de expresión, y la plena participación política de la sociedad civil (Lund, 2013; Holliday, 2013).

[ 17 ]

A pesar de esto, las esperanzas pronto se desvanecieron. Bashar al-Assad profundizó el legado autoritario del régimen y ante la proliferación de foros políticos, desde 2001 se arrestaron y condenaron a diputados por “debilitar el sentimiento nacional” (Holliday, 2013). Estas medidas, junto a la falta de desarrollo en el sector agrícola con constantes sequías y el desempleo, desencadenaron en marzo de 2011, en el marco de la Primavera Árabe, un movimiento popular de protesta pacífica convocado en gran parte a través de redes sociales y denominado la “Revolución Siria 2011 en Facebook”. Si bien los jóvenes e intelectuales que siempre se habían manifestado retomaron un rol preponderante en la protesta, gran parte de los protestantes provenían de las clases trabajadoras rurales suníes inconformes con el clientelismo y los evidentes beneficios que obtenía la familia al-Assad (Lund, 2013). A esos factores se sumaron el declive de la producción petrolera, una alta inflación y un malestar generalizado por parte de la mayoría sunita (Bitar, 2013).<sup>4</sup> Todos

---

<sup>4</sup> Siria está dividida entre árabes —que suponen 90% de la población— y kurdos, armenios y otras minorías, que representan el resto de la población. En cuanto a los grupos religiosos, los sunitas suponen 74%, los cristianos 10%, los alawitas 11,13%, que junto con los drusos suman 16% (Hasheni, 2013). Esta es la base de la dimensión sectaria del conflicto.

estos factores confluyeron para que la crisis siria diera paso rápidamente a una guerra civil de carácter sectario.

## 2. Intereses de los bandos contrarios

El gobierno está representado por los elementos leales de las fuerzas militares del régimen y del partido Baath; aparte de ello, se encuentran Shabiha, un grupo paramilitar leal al presidente y financiado por la familia al-Assad, el Frente Nacional Progresista, una unión de diversos partidos políticos, un amplio sector de las minorías drusa y cristiana, y finalmente el Hezbollah libanés, Irán y Rusia. Sus intereses radican en mantener el *statu quo* del país, evitando una posible transformación social que perjudique sus posiciones adquiridas o una campaña sistemática de represión sectaria contra la minoría chiita y otras minorías aliadas del régimen. Por lo tanto, el gobierno está centrado básicamente en asegurar la supervivencia del régimen.

[ 18 ] El bando de la oposición está conformado, por un lado, por la Coalición Nacional Siria, una compleja amalgama de opositores sunitas moderados o partidarios de instaurar una democracia pluralista o secular en Siria. Esta Coalición está conformada por los intelectuales disidentes, agrupaciones juveniles, la Hermandad Musulmana de Siria, el Consejo Nacional Sirio y los Comités de Coordinación Local, constituyéndose en el brazo político de la oposición, que opera en el exilio —Qatar— y reconocida como el representante *legítimo* del pueblo sirio por parte de Estados Unidos y sus aliados. El brazo armado está conformado por el Ejército Libre de Siria,<sup>5</sup> que a su vez es liderado por el Consejo Supremo Militar, agrupado por rebeldes armados y desertores del Ejército, y hasta noviembre de 2013 por algunos grupos islamistas no afiliados a Al-Qaeda que luego se escindirían para crear el Frente Islámico, compuesto por 43 grupos rebeldes sirios, grupo apoyado por Arabia Saudita, junto a Emiratos Árabes y Kuwait, para generar un frente más unido y recibir la ayuda de manera menos dispersa, y el Consejo Nacional Kurdo. Aparte de este Frente, en Siria también operan grupos islamistas afiliados a Al-Qaeda, como el Frente al-Nusra y muchos combatientes extranjeros que llegan a unirse a la *yihad* (Lund, 2013, 2014; International Crisis Group, 2013, octubre 17), y el Estado Islámico, una vieja filial de Al-Qaeda escindida en febrero de 2014 (Barret, 2014). Los islamistas

---

<sup>5</sup> El Ejército Libre Sirio actualmente ha sufrido cambios exponenciales en su estructura, muchos militantes se han refugiado en Turquía, y se han anexionado a la milicia sirio-kurda en contra de un enemigo común, “el Estado Islámico” y otros se han desmovilizado (Lund, 2014; International Crisis Group, 2014).

del Frente Islámico, al igual que los otros yihadistas, tienen como finalidad establecer un Estado islámico, los primeros con una agenda nacional y los últimos con una agenda global.

Este complejo mosaico no ha permitido consolidar una oposición unificada que permita avanzar contra el régimen, algo que se ha percibido en los Estados de la región que apoyan a uno u otro bando.

### **3. El rol de los Estados regionales**

El conflicto también ha adquirido una dimensión regional, reflejada en diversos tipos de medidas intervencionistas de los países vecinos. Por un lado, los rebeldes seculares —la Coalición Nacional y el Ejército Libre Sirio— reciben asistencia no letal —medicina, alimentos, equipos de comunicación y vehículos— de Arabia Saudita, Qatar, Kuwait y Turquía desde 2012, en una operación coordinada con Estados Unidos (DeYoung y Sly, 2012, mayo 15; Gearan, 2014, enero 29).

El Ejército Libre Sirio logró controlar, a mediados de 2012, algunas aldeas del norte y occidente de Siria con el apoyo de Arabia Saudita y Qatar, a través de la entrega de armas y ayuda económica, donde Turquía provee una base logística en la frontera a organizaciones como los Hermanos Musulmanes. Mientras tanto, el gobierno sirio comenzó a recibir apoyo diplomático y venta de armas de Rusia, mientras Irán lo provee, además del apoyo diplomático con apoyo militar, con la presencia en el terreno de la Guardia Revolucionaria Iraní. Asimismo, la organización libanesa Hezbollah —milicia chiita— ha apoyado al régimen sirio enviando a sus milicianos a combatir en el terreno al lado de las fuerzas leales al régimen, lo que de hecho ayudó al gobierno a recuperar localidades como al-Qusayr y Qalamun (Martini, York, y Young, 2013; International Crisis Group, 2014).

[ 19 ]

#### **3.1 Arabia Saudita**

En un primer momento confiaba en una intervención de la OTAN o de Estados Unidos en septiembre de 2013; al frustrarse la intervención extranjera, siguió acudiendo a mecanismos unilaterales de apoyo a la oposición siria a través de una cuantiosa ayuda financiera y logística.

Es importante decir que Arabia Saudita ha canalizado su ayuda a los grupos rebeldes del Frente Islámico, del que presume que es una organización afín a su ideología islamista conservadora y anti yihadista; si

bien no ha dejado de prestar apoyo a los diezmados rebeldes seculares, Arabia Saudita ha asumido un rol protagónico dentro del bloque estratégico sunita posicionándose como el encargado de la canalización de apoyo a la oposición siria islamista (Gause, 2014).

Arabia Saudita ha buscado, en efecto, derrocar al régimen sirio ayudando con armas y entrenando a grupos islamistas no vinculados a Al-Qaeda, como el Frente Islámico, convertido en un actor relevante de la guerra civil (Black, 2013, noviembre 7; Lund, 2014); asimismo, el suministro de 2.8 billones de euros para capacitación del ejército del Líbano y compra de armamento (Ghattas, 2013, diciembre 29) son mecanismos tendientes a proteger sus intereses en la región, conteniendo la influencia del eje chiita o de la entrada en este país de los islamistas de Al-Qaeda.

### 3.2 Qatar

[ 20 ] La guerra civil siria representa la oportunidad de lograr un reconocimiento global y una estrategia para consolidarse como un actor importante en la región. En este sentido, desde marzo de 2011, mantuvo conversaciones con el presidente sirio, con el fin de pedirle que democratizara el país. A fines de ese año y principios de 2012 la campaña de represión siria llevó al diminuto emirato a romper relaciones y desde entonces ha prestado apoyo material a los rebeldes sirios afiliados a la Hermandad Musulmana y a otros grupos —tanto islamistas como seculares de la Coalición— con alrededor de 3 billones de dólares en los dos últimos años (Khalaf y Fielding, 2013, mayo 17a). Este apoyo, en apariencia, ha llegado a grupos que tienen vínculos con Al-Qaeda, como la brigada Ahfad Al Rasoul (Khalaf y Fielding, 2013, mayo 17a; Khalaf y Fielding, 2013, mayo 17b). En esa misma línea, se encuentra el medio de comunicación Al-Jazeera, un instrumento que promueve sus ideales (Haykel, 2013, pp. 1-2).

Qatar, si bien apoya a algunos miembros del Frente Islámico, ha sido el eje de la Coalición Nacional Siria, simbolizado con el establecimiento de una embajada de la oposición en el país (Al-Jazeera, 2013, marzo 28).

### 3.3 Turquía

Ha sufrido las dramáticas consecuencias de la guerra civil siria al recibir más de 830 000 refugiados (UNHCR, 2014) y al ser un país que no está preparado económica, política o socialmente para recibir esta ola

de refugiados. Se le suma la existencia de una frontera amenazada por el control de los grupos rebeldes de corte islamista y el constante paso de armas y municiones (Faiola y Mekhennet, 2014, agosto 12). La amenaza dentro de sus fronteras por parte de grupos islamistas radicales y del movimiento autonomista kurdo ha hecho que redefina su conducta frente a los refugiados y al conflicto. Un ejemplo ha sido la construcción de un muro de dos metros de alto en la frontera con Siria en Nusaybin, cerca de la ciudad siria de Qamishli, donde los kurdos, los rebeldes y las tribus árabes suelen entrar en conflicto (Haaretz, 2013, octubre 7). En Turquía radican múltiples culturas —kurdos, bosnios, albaneses, chechenos, azeríes, georgianos—, a las que ahora se agrega una gran afluencia de árabes que permiten que estos conflictos tengan cierto cariz sectario en las regiones periféricas, tal y como ocurre entre los kurdos y el Estado Islámico en la ciudad de Kobane. Turquía se enfrenta también a las demandas del público para lograr una política exterior significativa para asegurar la paz y la seguridad regional (Rajmil, 2012, p. 4).

Turquía, al buscar posicionarse como líder regional, ha mantenido una línea de distanciamiento con el régimen de Bashar al-Assad, antecedida a la vez por fases de rupturas y acercamientos en la década que antecedió a la crisis siria. Inicialmente, Turquía buscó acercarse al régimen sirio para proponer una salida negociada, pero la represión y la demanda de la población llevó paulatinamente al gobierno turco a iniciar una política de sanciones, embargo de armas a Siria y la restricción de sus contratos económicos conjuntos. Turquía, en realidad, se ha convertido en una de las bases logísticas de apoyo para los rebeldes de la Coalición Nacional, una frontera por donde los rebeldes —islamistas moderados, seculares y recientemente a los kurdos para combatir al Estado Islámico— transportan armas y contrabando provenientes de diversas partes del mundo.

[ 21 ]

### 3.4 Irán

Desde un inicio, se ha opuesto enérgicamente a un eventual ataque militar contra Siria u otras medidas injerencistas. Aparte de su apoyo político, ha sido de más valor su involucramiento en la guerra civil siria a través de ayuda militar y económica; en ese sentido, ha suministrado ayuda en inteligencia, comunicaciones y asesoría en seguridad para el control de multitudes y manipulación de armas, además del envío de municiones (Sibai, 2013; Goodarzi, 2013).

La Guardia Revolucionaria de Irán, aunque no es seguro que esté participando en los combates, es la encargada de prestar apoyo logístico,

entrenamiento y se ha constituido en un canalizador en la entrega de armamento, así como en la coordinación de actividades con el Hezbollah libanés (Dehghan, 2012).

### 3.5 El Líbano

Tras la guerra civil y la firma del Acuerdo de Taef que le da fin a inicios de la década de 1990, quedó bajo la protección de Siria. Por su debilidad institucional y el delicado equilibrio sectario, garantizado en buena medida por la disposición de Hezbollah a aceptar el orden pos Taef, especialmente tras las crisis de 2009-2011 en el Líbano, la guerra civil siria tendría un efecto directo en la seguridad del país.

A corto plazo, la guerra civil siria representa cierta inestabilidad para El Líbano en el sentido de que no puede sobrellevar la carga que significa una frontera que permite el tránsito de rebeldes, armas y los casi millón y medio de refugiados que ha tenido que albergar. Hezbollah, por otra parte, ha llegado a desdibujar la posición oficial de El Líbano —de neutralidad—, apoyando materialmente al régimen de al-Assad y enviando unos tres mil militantes a combatir en el terreno sirio, lo que de hecho ayudó al gobierno a recuperar localidades como al-Qusayr, Qalamun y parte de Alepo. Hezbollah, uno de los más influyentes partidos políticos de El Líbano, cuenta con redes y partidarios en la frontera común sirio-libanesa, constituyéndose en una zona estratégica para el paso de milicianos y armamento. Este hecho ha provocado que la guerra civil siria se traslade a El Líbano, donde facciones sunitas y chiitas se han enfrentado en diversas ocasiones o llevado a que algunos grupos ejecuten atentados con un claro tinte sectario (Barnes-Dacey, 2013; Barnard y Schmitt, 2014, enero 2, s. p.).

[ 22 ]

## 4. Intereses y equilibrio de los bloques regionales en la guerra civil siria

¿Hasta qué punto priman los intereses estratégicos de los actores sobre los fundamentos religiosos? Tanto los Estados sunitas como chiitas buscan perpetuar una política de hegemonía —eje sunita— o de equilibrio —eje chiita—, en que los postulados ideológicos o sectarios, si bien han tenido cierta relevancia, han sido secundarios o instrumentalizados por los actores del drama geopolítico; sin embargo, estos bloques solo tienen en común el derrocamiento o sostenimiento del régimen sirio, por lo que terminan primando sus intereses individuales.

## 4.1 Eje sunita: intereses en pugna

Este eje solo tiene en común dos cosas: por un lado, la afinidad y el sentido de hermandad-solidaridad con la población sunita de Siria, y por el otro, la unión eventual de fuerzas para debilitar la amenaza que representa Irán y su fuerza conjunta chiita con Irak y Siria, sumado al rechazo del proyecto económico —gasoducto con Irán e Iraq— del eje chiita. Sin embargo, la alianza tácita de Arabia Saudita, Qatar y Turquía choca con los intereses de cada uno de ellos.

Arabia Saudita —el eje sunita comienza a ser liderado por este país a partir de noviembre de 2013, cuando se convierte en el principal sostenedor del Frente Islámico— ha impulsado su política a través de la creación del Frente Islámico Sirio y diplomáticamente a través de la Liga Árabe, empleándola como un instrumento de poder con el fin de crear una coalición sólida que permitiría una eventual intervención internacional a favor de sus intereses nacionales. Sin embargo, el acuerdo en Ginebra entre Estados Unidos y Rusia para dismantelar el armamento nuclear existente en Siria, logrado en septiembre de 2013, frustró las iniciativas saudíes (Lund, 2014). Este acuerdo condujo a Arabia Saudita a intervenir con medidas unilaterales más radicales, como el reforzamiento de la ayuda a los rebeldes del Frente Islámico, conllevando a una mayor polarización política (Sayigh, 2013, noviembre 5). Con esas medidas, la guerra civil debía presentarse a la estrategia saudí como una oportunidad de generar una guerra de desgaste para el régimen y sus aliados; de este modo, Arabia Saudita busca aumentar su influencia y contener la de Irán en la región, en tanto que percibe como una amenaza —sectaria— el apoyo a la población chiita del reino por parte del gobierno iraní.

Arabia Saudita, como líder regional, busca además el control de los recursos energéticos de la región. De hecho, intenta deshacer o bloquear el plan del oleoducto Irán-Irak-Siria aprobado por el presidente al-Assad en 2009, y que va en detrimento de los intereses saudíes (Ahmed, 2013, agosto 30). Esta doble política anti iraní se basa en dos nociones: primero, la necesidad de propagar el Islam sunita-salafista —puritano—; el segundo se funda en un sentido de inseguridad regional o fronteriza. Este último aspecto se enfoca en la percepción de amenaza que le generaba tanto en el Irak de Saddam Hussein durante y después de la invasión de Kuwait, como posteriormente, en que la amenaza iraquí se cifra en la posibilidad de que se expanda el eje chiita con un gobierno en Bagdad dominado por esta mayoría religiosa (Cordesman, 2014, marzo 17). Esta política se ha manifestado a través de dos organizaciones regionales: el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga

Árabe. Así, la política saudí busca mantener seguro el flujo y el precio del petróleo, evitando transiciones abruptas o violentas, promoviendo su riqueza, disminuyendo el riesgo de inversión extranjera a largo plazo y, sobre todo, conciliar su política petrolera con los intereses de Estados Unidos.

Arabia Saudita también teme que se propague una versión islamista revolucionaria global, como la que representa Al-Qaeda o su vieja filial escindida del Estado Islámico establecido en junio de 2014 en territorio sirio e iraquí, apoyando la creación del Frente Islámico para enfrentar a esta organización y uniéndose a la actual coalición liderada por Estados Unidos, junto a países del golfo Pérsico, como Emiratos Árabes. Por otra parte, Arabia Saudita ha sido un país religiosamente conservador pero contrarrevolucionario cuando se trata de oponerse a tendencias liberales como las de Hermandad Musulmana (Gause, 2014; Barret, 2014).

Mientras Arabia Saudita busca posicionarse como una potencia regional a través de la oposición al régimen sirio con un discurso panislamista, la defensa de los valores y la vida de los musulmanes sunitas, Qatar también pretende posicionarse como un Estado con cierta capacidad de liderazgo regional o como un futura “potencia diplomática” en el golfo (Ottaway, 2013, julio 2). Qatar cuenta para ello con una importante presencia en el sector financiero mundial gracias a su riqueza energética y una activa participación en diversos ámbitos mundiales, desde los deportes hasta la investigación científica y la cooperación internacional, contando con el apoyo de Estados Unidos (Woertz, 2012, pp. 2-4). En ese sentido, el apoyo de Qatar a la Hermandad Musulmana, además de sus intereses económicos, expansión de su comercio gasífero, como se verá más adelante, chocan con los intereses de dominación saudíes.

La vocación humanista de Qatar —como la de Arabia Saudita y otras monarquías árabes— no se debe precisamente a una benevolente intención liberal o democratizadora de Siria, sino a su interés en cambiar la visión geopolítica del Medio Oriente reestructurando las alianzas existentes a su favor. Uno de los intereses que rodea esta actitud es la construcción de un gasoducto desde el golfo Pérsico hasta Europa central, a través del territorio sirio. Este gasoducto, que tiene la aprobación de Estados Unidos, cuenta con dos posibles rutas: una que transportaría gas desde Qatar hasta Europa a través de Turquía, Arabia Saudita, Jordania, Siria e Israel, y otra que pasaría desde Qatar, Arabia Saudita, Kuwait e Irak a Turquía. Debido a que Siria y Arabia Saudita se negaron a la primera y segunda alternativa respectivamente, la guerra civil siria se presentó para Qatar como una oportunidad para influenciar

el resultado y de ese modo contar con un nuevo gobierno sirio proclive a sus intereses (Hassan, 2013).

Esta apuesta estratégica puede representar pérdidas para Turquía debido a que se elimina su carácter primordial como lazo para Estados Unidos en la región y como uno de los mayores transportadores de gas. Aparte de Israel, Turquía es el único país de la región que ha llevado a cabo acciones bélicas argumentando que debe proteger a su población y la estabilidad de la región (Yilmaz, 2013). En este punto, Turquía ya abandonó su política de “cero problemas” con los vecinos árabes.

Turquía es una potencia media en ascenso. Su expansión económica se ha reflejado con un crecimiento anual de 6% (Battaleme y Brumat, 2013, p. 34; Aymerich, 2013); además, ha mediado en diversos escenarios conflictivos —entre Estados Unidos y los talibanes, Israel y Siria, Hamás y Al Fatah, en el Líbano, Irak o en los Balcanes— (Labrado, 2013, p. 6). También es el país de la región más cercano a Occidente, y se encuentra en una posición geoestratégica al ser un puente entre Europa y Asia, y por estar rodeada de mares que posibilitan el comercio y la conexión (Perazzo, 2012).

Si bien se puede relacionar a Turquía con el eje sunita y que su discurso puede contener un atisbo de sinceridad democratizadora más elocuente que la de sus aliados árabes, su posición está basada en intereses relacionados con la seguridad de su territorio, tanto por los problemas limítrofes con Siria, como la reivindicación de los kurdos, usando las provincias del norte de Siria y la neutralización de la expansión iraní, con el fin de consolidarse como un líder regional (Ersoy, 2012, diciembre 27). En cuanto a la preocupación de Turquía con el establecimiento de un Estado kurdo cerca de su territorio, como ocurre actualmente con las crisis en la frontera —en la localidad de Kobane—, Turquía se ha mostrado reacia a apoyar a las milicias kurdas que combaten contra el Estado Islámico; en este punto, Turquía se encuentra en una disyuntiva entre el apoyo a los islamistas moderados de la Hermandad Musulmana o del Frente Islámico, o a los kurdos que combaten a los milicianos del Estado Islámico, este último bajo la presión internacional y de los bombardeos a los que han estado sometidos por parte de Estados Unidos y sus aliados.

[ 25 ]

## 4.2 Eje chiita

Es cierto que la alianza formada por Irán, Siria y Hezbollah se encuentra delineada por factores religiosos, pero los relacionados con la *realpolitik* son

más importantes. Por ejemplo, Hamás —el grupo palestino suní— hacía parte de esta alianza hasta 2012, cuando se retiró de Siria tras haber denunciado la represión del régimen a la población; esto demuestra que el eje chiita, al contar en sus filas con un grupo sunita, estaba más preocupado por consideraciones estratégicas.

Irán también lleva a cabo sus acciones por motivaciones geopolíticas y estratégicas. Desde la década de 1970, Irán y Siria comparten intereses en la medida en que cuentan con una misma creencia religiosa chiita, apoyo a la lucha de liberación palestina y un rechazo a los lineamientos del “orden” impuestos por Estados Unidos en el Medio Oriente. Esto se ha manifestado a través de la ayuda suministrada a grupos como Hamás en Palestina y Hezbollah en el Líbano. Sin embargo, la alianza Siria-Irán sobrevive en parte porque ha sido principalmente de naturaleza defensiva, focalizada en contrarrestar las capacidades iraquíes —hasta 2003— e israelíes, y contener la dominación de Estados Unidos en Oriente Medio. Como afirma Paulina Marcaida y Nahir Isaac (2012, p. 4), las alianzas defensivas que tienen objetivos fijos y limitados, a menudo son las más duraderas. Algo que hace más difícil concebir en términos morales-religiosos la alianza Siria-Irán, es el hecho de que la minoría chiita que gobierna en Siria es secular, mientras que en Irán es de naturaleza teocrática.

[ 26 ]

Irán cuenta con una posición de poder relativamente importante en Medio Oriente. Si bien Irán buscaba desde la revolución de 1979 constituirse en una hegemonía regional, a partir de la última década, cuando comenzó a sufrir las sanciones impuestas por Estados Unidos por el programa nuclear, se ha dedicado más a mantener una posición defensiva.<sup>6</sup> En la medida en que Siria es un corredor para el paso de armas de Irán a Hezbollah en el Líbano, la caída de uno u otro representaría la pérdida de un aliado crucial para contener a Israel y a los Estados sunitas, y de ese modo ocasionar un rompimiento del precario equilibrio del poder o para incrementar la preponderancia israelí en la región (Sibai, 2013; Goodarzi, 2013). La pérdida de estos aliados significaría menos poder —influencia—.

Además de esto, también existe un fuerte entramado de intereses económicos ante el acuerdo firmado por Irak, Irán y Siria para la construcción del mayor gasoducto en Medio Oriente, que transportaría gas natural desde el sur de Irán hasta Europa, a través de un conducto de 6000 kilómetros

---

<sup>6</sup> Prueba de esto lo constituyen los acercamientos realizados entre septiembre y noviembre de 2013 por parte del presidente de Irán, Hasan Rohaní, con el presidente Barack Obama y el histórico preacuerdo nuclear conseguido.

que cruzaría Irán, Irak, Siria y el Líbano, y que llegaría a territorio europeo bajo el mar Mediterráneo. Esto traería varias consecuencias, entre las más notables para el equilibrio de poder de la región, el posicionamiento que traería para Irán al apuntalarse como un actor regional importante, así como el ataque directo a los intereses de Qatar, Arabia Saudita, Jordania y Turquía, que planean construir un gasoducto que está encaminado de igual forma a cubrir el mercado europeo (Ahmed, 2013, agosto 30; Bergareche, 2013, septiembre 15).

Dentro de este tablero, El Líbano es el actor más frágil del drama geopolítico. En realidad, el actor más relevante es Hezbollah, para el que Siria —e Irán— es un punto importante de tránsito de armas, principalmente para contener la política israelí. El Estado libanés está enfrascado en la disyuntiva de contener los efectos de la guerra civil siria, migraciones, estallido de la guerra civil, neutralidad (Barnes-Dacey, 2013), y la contención de Hezbollah como un actor político relevante, necesario para estabilizar la política local. Si bien para El Líbano —esto es, los actores seculares y sunitas encabezados por Hariri— el debilitamiento y posterior derrocamiento del régimen sirio podría mejorar la posición libanesa, los costos de la guerra civil siria sobrepasan sus expectativas.

[ 27 ]

## Conclusión

En Medio Oriente se puede observar una serie de alianzas e intereses contrapuestos entre distintos Estados en torno a la guerra civil siria. Aunque las ideologías o el sectarismo desempeñan un rol en la formulación de las políticas, los intereses económicos, estratégicos y políticos se superponen a aquellos.

Una de las principales conclusiones de esta investigación es que los proyectos hegemónicos de los actores sunitas y chiitas han reflejado resistencias verificadas entre ellos internamente —el sunita— y entre ambos bloques de poder. Los Estados de la región involucrados en la guerra civil siria, a pesar de la construcción de alianzas tácitas o reales que han verificado, estos bloques de poder reflejan más bien la perpetuación de intereses individuales; para ser más precisos, la alianza tácita entre los Estados sunitas se ha dado básicamente porque tienen un enemigo común —el régimen sirio—, mientras que el eje chiita lo hace pensando en consideraciones de supervivencia.

De esto se desprende una segunda conclusión: el frágil equilibrio, más bien, la resistencia contra la hegemonía militar israelí, existente tras la

revolución iraní de 1979 está en un punto de fricción. Aunque Irán tiene pretensiones hegemónicas en la región, se ha enfocado, sin embargo, en la política del equilibrio; incluso esto se ha verificado en el preacuerdo con Estados Unidos de noviembre de 2013 sobre su programa nuclear y que actualmente se encuentra en la segunda etapa de negociaciones. Irán busca salvaguardar su posición estratégica, el programa nuclear; de hecho, le confiere capacidad de disuasión o superioridad frente a sus principales rivales en Medio Oriente, que junto al respaldo incondicional a Siria, le ha dado cierta preeminencia como un actor regional decisivo.

Arabia Saudita, Turquía y Qatar buscan posicionarse como líderes regionales para controlar o influenciar espacios que le permitan perpetuar sus intereses, pero la guerra civil siria se ha convertido en escenario de rivalidades intrasunitas.

Al querer controlar zonas de influencia en Medio Oriente, los Estados Unidos, a pesar de permanecer como aliados importantes de Estados Unidos, buscan ampliar su influencia a través de sus vecinos y mayor autonomía frente a sus aliados occidentales, mediante la realización de alianzas estratégicas o acciones unilaterales en la región en materia económica y de cooperación. El resultado de las acciones de los Estados involucrados en la guerra civil siria, ante la incapacidad para avanzar en una solución unificada, se ha reflejado en el estancamiento de la guerra civil, y este resultado, a su vez, en el mantenimiento del precario equilibrio del poder regional.

Las grandes reservas de recursos energéticos y la necesidad de mantener el libre flujo, son a la vez fuente de poder y de rivalidades. La posición geoestratégica de Siria, ya que tiene fronteras con Turquía, El Líbano, Israel, Irán, Irak y Jordania, la convierte en la ruta idónea para el tránsito de infraestructuras energéticas. Esto ha generado rivalidades geoeconómicas y políticas que han llevado a los actores de la región a materializar sus acciones a través de ayuda material y diplomática a los bandos enfrentados en Siria. Por lo tanto, las acciones y posiciones asumidas por cada uno de esos gobiernos reflejan las capacidades como las intenciones de convertirse en actores relevantes en el cambiante y turbulento Medio Oriente.

## Referencias bibliográficas

1. Ahmed, Nafeez. (2013, agosto 30). Syria Intervention Plan Fueled by Oil Interests, Not Chemical Weapon Concern. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/environment/earth-insight/2013/aug/30/syria-chemical-attack-war-intervention-oil-gas-energy-pipelines>

2. Al-Jazeera. (2013, marzo 28). *Syria opposition opens embassy in Qatar*. Recuperado de <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/03/201332801947829802.html>

3. Aymerich, Olga. (2013). The Economic Factor in the Newly Oriented Turkey's Foreign Policy. *ANMO: África del Norte y Medio Oriente*, 2 (2-3), pp. 3-14.

4. Barnard, Anne y Schmitt, Eric. (2014, enero 2). Hezbollah Moving Long-Range Missiles From Syria to Lebanon, an Analyst Says. *The New York Times*. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2014/01/03/world/middleeast/hezbollah-is-said-to-transfer-missiles.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/01/03/world/middleeast/hezbollah-is-said-to-transfer-missiles.html?_r=0)

5. Barnes-Dacey, Julien. (2013). Lebanon: Resilience Meets its Stiffest Test. En: Barnes-Dacey, Julien y Levy, Daniel (eds.). *The Regional Struggle For Syria* (pp. 61-66). Londres: European Council on Foreign Relations.

6. Battaleme, Juan y Brumat, Leiza. (2013) ¿Percepciones o capacidades? Turquía: un poder emergente en un mundo en transición. *ANMO: África del Norte y Medio Oriente*, 2 (2-3), pp. 29-50

7. Barret, Richard. (2014, november). The Islamic State. *The Soufan Group*. Recuperado de <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/10/TSG-The-Islamic-State-Nov14.pdf>

8. Bergareche, Borja. (2013, septiembre 15). Siria, el escollo entre el gas natural qatarí y Europa. *ABC Internacional*. Recuperado de <http://www.abc.es/internacional/20130915/abci-qatar-petroleo-siria-201309142123.html>

9. Bitar, Karim. (2013). Una revolución presa de los intereses regionales, Guerras por procuración en Siria. *Le Monde Diplomatique*, 168. Recuperado de [http://www.eldiplo.org/index.php?CID=2001445#n\\_5](http://www.eldiplo.org/index.php?CID=2001445#n_5)

10. Black, Ian. (2013, noviembre 7). Syria Crisis: Saudi Arabia to Spend Millions to Train New Rebel Force. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/07/syria-crisis-saudi-arabia-spend-millions-new-rebel-force>

11. Cordesman, Anthony. (2014, marzo 17). The Need for a New "Realism" in the US-Saudi Alliance. *Center of Strategic and International Studies*. Recuperado de <http://csis.org/publication/need-new-realism-us-saudi-alliance>

12. Dalacoura, Katherine. (2013). The Arab Uprisings Two Years On: Ideology, Sectarianism and the Changing Balance of Power in the Middle

East. *Insight Turkey*, 15 (1), pp. 75-89. Recuperado de [http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/20130107111947\\_insight\\_turkey\\_vol\\_15\\_no\\_1\\_articles\\_01\\_dalacoura.pdf](http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/20130107111947_insight_turkey_vol_15_no_1_articles_01_dalacoura.pdf)

13. Dehghan, Saeed. (2012, mayo 28). Syrian Army being Aided by Iranian Forces. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/world/2012/may/28/syria-army-iran-forces>

14. DeYoung, Karen y Sly, Liz. (2012, mayo 15). Syrian Rebels get Influx of Arms with Gulf Neighbors' Money, U.S. Coordination. *The Washington Post*. Recuperado de [www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-rebels-get-influx-of-arms-with-gulf-neighbors-money-us-coordination/2012/05/15/gIQAAds2TSU\\_story\\_1.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-rebels-get-influx-of-arms-with-gulf-neighbors-money-us-coordination/2012/05/15/gIQAAds2TSU_story_1.html)

15. Ersoy, Eyüp. (2012, diciembre 27). The Rivalry between Saudi Arabia and Iran in the Middle East. *The Journal of Turkish Weekly*. Recuperado de <http://www.turkishweekly.net/news/146072/the-rivalry-between-saudi-arabia-and-iran-in-the-middle-east.html>

16. Faiola, Anthony y Mekhennet, Souad. (2014, agosto 12). In Turkey, a Late Crackdown on Islamist Fighters. *The Washington Post*. Recuperado de [http://www.washingtonpost.com/world/how-turkey-became-the-shopping-mall-for-the-islamic-state/2014/08/12/5eff70bf-a38a-4334-9aa9-ae3fc1714c4b\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/how-turkey-became-the-shopping-mall-for-the-islamic-state/2014/08/12/5eff70bf-a38a-4334-9aa9-ae3fc1714c4b_story.html)

[ 30 ]

17. Fawcett, Louise. (2013). *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford University.

18. Gause, Gregory. (2014). Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War. *The Brookings Doha Center*. Recuperado de <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/07/22%20beyond%20sectarianism%20cold%20war%20gause/english%20pdf.pdf>

19. Gearan, Anne. (2014, enero 29). Obama Administration has Resumed Non-Lethal Aid to Syrian Rebels. *The Washington Pos*. Recuperado de [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-administration-has-resumed-non-lethal-aid-to-syrian-rebels/2014/01/29/a697cc12-8933-11e3-916e-e01534b1e132\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-administration-has-resumed-non-lethal-aid-to-syrian-rebels/2014/01/29/a697cc12-8933-11e3-916e-e01534b1e132_story.html)

20. Ghattas, Kim. (2013, diciembre 29). Saudi Arabia "To Give Lebanon Army \$3bn grant". *BBC*. Recuperado de <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-25544352>

21. Goodarzi, Jbin (2013). Iran: Syria as the First Line of Defence. En: Barnes-Dacey, Julien y Levy, Daniel (eds.). *The Regional Struggle For Syria* (pp. 25-32). Londres: European Council on Foreign Relations.

22. Haaretz. (2013, octubre 7). *Turkey building wall on Syrian border to stem illegal migration*. Recuperado de <http://www.haaretz.com/news/middle-east/1.550997>

23. Holliday, Joseph. (2013). The Assad Regime From Counterinsurgency to Civil war. *Middle East Security Report*, 8, pp. 7-59.

24. Hasheni, Hatzad. (2013). La guerra civil en Siria y su influencia regional. *Instituto para la investigación de la seguridad nacional*. Recuperado de [http://hatzadhasheni.com/download/libros\\_digitales\(2\)/libros\\_digitales\\_hatzad\\_hasheni\(3\)/Dossier%20Guerra%20Siria%202013.pdf](http://hatzadhasheni.com/download/libros_digitales(2)/libros_digitales_hatzad_hasheni(3)/Dossier%20Guerra%20Siria%202013.pdf)

25. Hassan, Hassan. (2013). The Gulf States: United against Iran, divided over Islamists. En: Barnes-Dacey, Julien and Levy, Daniel (eds.). *The Regional Struggle For Syria* (pp. 17-24). Londres: European Council on Foreign Relations.

26. Haykel, Bernard. (2013). Qatar and Islamims. *Noref Policy Brief*. Recuperado de [http://www.peacebuilding.no/var/ezflow\\_site/storage/original/application/ac81941df1be874ccbda35e747218abf.pdf](http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/ac81941df1be874ccbda35e747218abf.pdf)

27. International Crisis Group. (2013). Anything But Politics: The State of Syria's Political Opposition. *Middle East Report*, 146. Recuperado de <http://www.crisisgroup.org/~ /media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/146-anything-but-politics-the-state-of-syrias-political-opposition.pdf>

28. International Crisis Group. (2014). Rigged Cars and Barrel Bombs: Aleppo and the State of the Syrian War. *Middle East Report*, 155. Recuperado de <http://www.crisisgroup.org/~ /media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/155-rigged-cars-and-barrel-bombs-aleppo-and-the-state-of-the-syrian-war.pdf>

29. Khalaf, Roula y Fielding, Abigail. (2013, mayo 17a). Qatar Funnels Billions Dollars to Syria's Rebellion. *Financial Times*. Recuperado de <http://rassegna.esteri.it/utility/imgrs.asp?numart=1XSWT9>

30. Khalaf, Roula y Fielding, Abigail. (2013, mayo 17b). How Qatar Seized Control of the Syrian Revolution. *FT Magazine*. Recuperado de <http://www.ft.com/cms/s/2/f2d9bbc8-bdbc-11e2-890a-00144feab7de.html#axzz3H4eE8Ve7>

31. Labrado, Elena. (2013). El papel de Turquía en la crisis siria: el nuevo "gran juego" con Irán. *Documento de Opinión*, 66, pp. 1-29. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO66-2012\\_TurquiaenCrisisSiria\\_NvoGranuegolran\\_ElenaLabrado.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO66-2012_TurquiaenCrisisSiria_NvoGranuegolran_ElenaLabrado.pdf)

32. Lund, Aron. (2013). Syria's Salafi Insurgents: The Rise of the Syrian Islamic Front. *UI Occasional Papers*, 17. Swedish Institute of International Affairs. Recuperado de <http://www.ui.se/eng/upl/files/86861.pdf>

33. Lund, Aron. (2014). Politics of the Islamic Front. *Syria in Crisis-Carnegie Endowment for International Peace*. Recuperado de <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=55334>

34. Marcaida, Paulina e Isaac, Nahir. (2012). La Alianza Sirio-Iraní y su repercusión en la crisis siria. *Instituto de Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (Iremai)*. Recuperado de <http://www.catedrarii.com.ar/docs/gemo/Isaac%20-%20Marcaida%20Art.%207.pdf>

35. Martini, Jeffrey; York, Erin y Young, William. (2013). Syria as an Arena of Strategic Competition. *Rand Corporation*. Recuperado de [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR200/RR213/RAND\\_RR213.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR213/RAND_RR213.pdf)

36. Ottaway, David B. (2013, julio 2). The Saudi-Qatari Clash Over Syria. *The National Interest*. Recuperado de <http://nationalinterest.org/commentary/the-saudi-qatari-clash-over-syria-8685>

37. Perazzo, Nicolás. (2012). Turquía, actor de relevancia en el panorama geopolítico global. *Documento de Opinión*, 51, pp. 1-14. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO51-2012\\_TurquiaPanoramaGeopoiticoGlobal\\_NicoloPerazzo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO51-2012_TurquiaPanoramaGeopoiticoGlobal_NicoloPerazzo.pdf)

38. Rajmil, Daniel. (2012). El nuevo equilibrio de poderes en Oriente próximo. *Documento de Opinión*, 40, pp. 1-13. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO40-2012\\_Nuevo\\_equilibrioOrienteProximo\\_DRajmil.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO40-2012_Nuevo_equilibrioOrienteProximo_DRajmil.pdf)

[ 32 ]

39. Sayigh, Yesid. (2013, noviembre 5). La unificación de los rebeldes de Siria: Arabia Saudita se une a la de Fray. *The International Relations and Security Networks*. Recuperado de <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=172128>

40. Sibai, Sirin Adlbi. (2013). La revuelta siria y sus retos para los discursos de seguridad actuales. *Relaciones Internacionales*, 23, pp. 149-154. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/471/346.pdf>

41. The UN Refugee Agency. (UNHCR). (2014). *Syria Regional Refugee Response*. Recuperado de <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

42. Waymanl, Frank W. y Dieh, Paul F. (1994). *Reconstructing Realpolitik*. Michigan: University of Michigan.

43. Woertz, Eckart. (2012). Qatar y el descuido europeo de la region del golfo Pérsico. *Notes internacionales CIDOB*, 46, pp. 1-7. Recuperado de [http://www.cidob.org/es/content/download/30429/360913/file/NOTES+46\\_WOERTZ\\_CAST.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/30429/360913/file/NOTES+46_WOERTZ_CAST.pdf)

44. Yilmaz, Nuh. (2013). Turkey: Goodbye to Zero Problems with Neighbours. En: Barnes-Dacey, Julien y Levy, Daniel (eds.). *The Regional Struggle For Syria* (pp. 67-73). Londres: European Council on Foreign Relations.

# ¿Una revolución pacífica y armada? Cambio, conflicto, violencia social y política durante la revolución bolivariana de Venezuela, 1989-2006\*

José Ignacio Ponce López (Chile)\*\*

## Resumen

Se historiza la revolución bolivariana dando cuenta del carácter conflictivo del proceso a través del problema de la violencia social y política, considerando que esta última se distingue por participar de una estrategia y por tener objetivos políticos. Se contextualiza el desarrollo sociopolítico venezolano entre 1989 y 2006, para sostener que, entre estos años, la violencia social y política ha estado muy presente, pero reconociéndose distintos momentos y tendencias en su devenir al ser aplicada por distintos actores: el movimiento popular, el gobierno, la oposición partidista y empresarial. Si tras la crisis orgánica de la década de 1980, los primeros instalaron la violencia social y política, con la llegada al ejecutivo de Chávez las acciones violentas estuvieron más politizadas y se trasladaron al bloque opositor empresarial, teniendo su umbral entre el 2002 y 2004. Sin embargo, la represión gubernamental bajó en su proporción comparada con el periodo anterior. Para argumentar esto, se utiliza bibliografía sobre el proceso, extrayendo datos cualitativos y cuantitativos para la reflexión.

[ 33 ]

## Palabras clave

Revolución Bolivariana; Cambio Social; Conflicto; Violencia Social; Violencia Política; Venezuela.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2014

## Cómo citar este artículo

Ponce López, José Ignacio. (2015). ¿Una revolución pacífica y armada? Cambio, conflicto, violencia social y política durante la revolución bolivariana de Venezuela, 1989-2006. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 33-54.

---

\* Este artículo fue parte de una investigación desarrollada para el seminario Enfoques teóricos y modelos metodológicos para el estudio de la violencia política en América Latina, impartido por Igor Goicovic en la Universidad de Santiago de Chile, entre septiembre y diciembre de 2013. Agradezco los aportes de María Loreto Serra para la elaboración de este artículo.

\*\* Profesor de Historia. Magister en Historia (en curso), Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: jose.ponce.l@usach.cl

# **A Pacific and Armed Revolution? Change, Struggle, Social and Political Violence During the Venezuela Bolivarian Revolution, 1989-2006**

## **Abstract**

This article historicizes the “Bolivarian Revolution”, accounting for the conflictive nature of the process by giving relevance to social and political violence, and considering the latter as having a strategy and political objectives. Venezuela’s socio-political development between 1989 and 2006 is contextualized to argue that during this period social and political violence was present, but presented different temporalities and trends depending on the actors involved: the popular movement, the government and the economic and political opposition. After the organic crisis of the eighties the popular movement started the social and political violence. With the arrival of Chavez in the executive, violent actions were politicized and moved to the business opposition, having its threshold between 2002 and 2004. Nevertheless, government repression was reduced, compared to the previous period. This article is based on literature on the process, extracting both qualitative and quantitative data for the analysis.

## [ 34 ] **Keywords**

Bolivarian Revolution; Social Change; Conflict; Social Violence; Political Violence; Venezuela.

## Introducción

El artículo reflexiona acerca de la violencia social y política en el desarrollo de la revolución bolivariana venezolana, entre el periodo 1989 y 2006, y busca ensayar una lectura desde un caso histórico específico sobre procesos de transformación sociopolítico y fenómenos de violencia. Con esto no se analiza la revolución encabezada por Hugo Chávez a partir de la perspectiva de su liderazgo o de las redes clientelares que habría construido para mantenerse en el poder, tampoco se realiza un balance de sus transformaciones sociales o políticas; esto porque ambos temas, por cuestiones analíticas y teóricas, han sido extraídos de un elemento central para comprender las dinámicas sociales: el conflicto. Por eso, sin dejar de mencionar la construcción del liderazgo de Chávez y los cambios llevados a cabo, aquí se enfocará el comportamiento político y las tensiones de los principales actores, cuestión que puede ayudar a comprender mejor uno de los procesos más relevantes de la historia reciente del continente.

A contrapelo de las lecturas que puedan haberlo caracterizado como un proceso “pacífico”, proveniente más de deseos políticos que de análisis científicos, se pretende verificar en qué medida las acciones de violencia social y política han copado el escenario venezolano de las últimas dos décadas. Se propone que las violencias social y política han sido fenómenos significativos y con cierta permanencia en el devenir de la revolución bolivariana. Más allá de la pretensión de los líderes del movimiento popular que llegaron al Gobierno a través de elecciones, permitiéndoles impulsar sustanciales transformaciones sociales y económicas, desde la crisis de 1989 hasta mediados de la primera década del siglo XXI, el proceso ha estado plagado de acciones calificables como violentas, pero estas no han sido solo tributarias de un sector social subversivo antes explotado y oprimido. Al contrario, los sectores largamente explotados y marginados de la sociedad venezolana, aunque utilizaron inicialmente este tipo de acciones, se han desplazado a actuar dentro del marco institucional —transformado—, y han sido los sectores aún privilegiados económica y socialmente quienes han usado la violencia con un objetivo político: derrocar el régimen y revertir sus reformas.

En este sentido, el uso de la violencia social y política se explica por la crisis orgánica que vive Venezuela desde fines de la década de 1980, por el intento de salir de ella a través de políticas públicas precarizadoras de la situación de los sectores populares y por el intento de revertir las

transformaciones impulsadas durante el gobierno de Chávez. Crisis, conflicto y horizontes para la sociedad venezolana, se cruzan para explicar las acciones violentas y las estrategias en las que se enmarcan.

Para fundamentar este planteamiento, se hará una diferenciación teórica sobre la violencia, para precisar qué se entiende por su expresión social y política, y cómo se relacionan con el conflicto y el cambio social. Luego se realizará un análisis de la revolución bolivariana a través de datos cuantitativos y cualitativos.

## 1. Violencia, violencia política y transformación social

Se entiende por violencia: “una modalidad cultural, conformada por conductas destinadas a obtener el control y la dominación sobre otras personas [...] mediante el uso de operaciones que ocasionan daño o perjuicio físico, psicológico o de cualquier otra índole” (Peyrú y Corsi, 2003, p. 20). Por lo tanto, la violencia es una relación social (Keane, 1996) históricamente condicionada, que no se remite solo a la coacción, sino que incluye otros actos coercitivos culturales y simbólicos. Estas premisas han llevado a que se haga la distinción de un “triángulo” de la violencia, en el que sus expresiones directas —física o verbal— son reacciones causadas por procesos culturales y estructurales —o socioeconómicos— más profundos (Galtung, 2004). Se comprende la violencia a partir de dos perspectivas, como acción y estado, que al interactuar constituyen un ciclo —vicioso— histórico y conflictivo a través de los cuales se desarrollan sus distintas expresiones.

De acuerdo con lo anterior y con base en las sociedades capitalistas-tecnoburocratizadas latinoamericanas, se propone una tipología de la violencia: a) anómica, expresión de in-integración o de actores marginados de la sociedad; b) socioestructural, resultado del puro arbitrio de una relación de poder basada en los cánones culturales de una comunidad; c) representada, aquella discursivamente modalizada y manejada por distintos motivos por los medios de comunicación; d) sociopolítica, aquella ejercida por los aparatos represivos del Estado; y e) un “estado” de violencia como consecuencia de un modelo social fijado por la extrema centralización del poder, que la convierte en una situación permanente, naturalizándola e “invisibilizándola” (Sodré, 2001). El autor coincide, con que la violencia es un fenómeno constitutivo y constituyente de las sociedades, del Estado de derecho (Agamben, 2007) o de la institucionalidad política. Al observar la historia de la región, existen diversos ciclos de violencia que tienen como causa la histórica exclusión social y política de amplios sectores de la población (Fandino, 2004), procesos

en los que la violencia se manifiesta como mecanismo de dominación y de subversión a un orden para resolver conflictos sociales y políticos.

Toda violencia, como fenómeno y categoría general, es social, pero se diferencia entre violencia social —como tipología en particular— violencia política, se establece de acuerdo a si carece o contiene un objetivo en torno al problema del poder. Lo determinante no es quien la ejerce —el Estado o sujetos sociales, como propone Miniz Sodré (2001)—, sino la intencionalidad que hay detrás de ella. Puesto que lo político no se puede reducir solo a las instituciones estatales, sino que es un atributo potencial en los distintos sujetos sociales (Ramos, 1997), el Estado es solo la coagulación de una determinada y más compleja relación entre esos sujetos (Thwaites, 2012).

La violencia social la constituyen los actos de descontento popular expresado como “reventones”, pero que no se articulan en torno a proyectos o finalidades políticas determinadas, mientras que la violencia política es: “una acción de fuerza ejercida para obtener determinados objetivos en torno al poder, ya sea para mantenerlo, para destruirlo o reformarlo” (Sánchez, 1997, p. 109). Aunque en muchas situaciones una serie de condiciones “objetivas” preexistentes la posibilitan, lo que presupone la violencia política es una instancia “subjetiva” en la cual se constituye una: “determinada racionalidad, un proyecto y una organización; es decir, cierta voluntad consciente que puede y debe entenderse en términos políticos y no exclusivamente morales, aunque estos estén presentes” (Sánchez, 1997, p. 110). Más que destruir individualmente a sus adversarios, estas acciones intentan doblegar su resistencia y voluntad para imponer las condiciones políticas. La violencia política no es exclusiva de un actor o ideología particular, sino que es un tipo de acción dentro de una estrategia ejercida por distintos sujetos sociales y políticos, sean dominantes o subalternos, y que se puede expresar a través de diversos repertorios de acción individual o colectiva (Tilly y Wood, 2010).

[ 37 ]

Esta última idea cobra sentido al analizar la violencia en el marco de un proceso de cambio social. Si un proceso de transformación —o praxis social— busca cambiar radicalmente una realidad, necesita desarticular o violentar las tendencias o “leyes” históricas de su desarrollo previo (Sánchez, 1967). Pero los actos de violencia pueden ser impulsados tanto por quienes quieren transformar el orden como por los sectores que se resisten al cambio, ya que:

Cuando se halla en peligro la existencia de la clase dominante, ésta [sic] no vacila en recurrir a las formas violentas más extremas incluso el terror masivo, pues ninguna clase social está dispuesta a abandonar voluntariamente el escenario de la historia (Sánchez, 1967, p. 12).

Aunque la *praxis* no se reduzca a la violencia, la tiene como elemento indispensable, develándose así su estrecha relación. Es el nivel de conciencia, perspectiva transformadora-conservadora de los sujetos y el estado del conflicto, lo que condiciona el rol de la violencia.

Este análisis aborda algunos hechos de violencia emprendidos por determinados sujetos sociales —el movimiento popular y la clase dominante— en torno al campo político (Del Olmo, 2000, p. 6) venezolano. Se toman como indicadores de violencia social y política, las protestas sociales y económicas, los movimientos militares y las acciones políticas institucionales, sumados a la contextualización del proceso venezolano, que permite comprender el contenido social o político de dichas acciones en busca de una determinada hegemonía y dominación.

A partir de este enfoque, la sedimentación histórica de la revolución bolivariana —como perspectiva de cambio social— se dio en un marco de crisis orgánica de la sociedad venezolana, que derivó en una precarización —o agudización del estado de violencia (Sodré, 2001)— de los sectores medios y populares, lo que detonó distintas acciones de violencia social y política provenientes del campo popular, a lo que se contrapuso la violencia de la élite venezolana. De tal manera, en el devenir de la “revolución” la violencia social y política ha desempeñado un papel no menor, que no ha mermado con la llegada de Chávez al poder, incluso el impulso de los sectores opositores ha aumentado.

[ 38 ]

## 2. Transformación y conflicto social en Venezuela

El mismo Hugo Chávez afirmó en más de una ocasión que el proceso bolivariano era una “revolución pacífica, pero armada” (Globovisión, 2010, septiembre 15). Aunque se comprende que su connotación hacía referencia a la pretensión de hacer transformaciones sociales a través de un proceso institucional, sin buscar una insurrección de los sectores populares para “tomar el poder”, la idea puede haber creado una imagen en la intelectualidad y en la izquierda latinoamericana de que efectivamente no transitó momentos violentos. Las tensiones experimentadas en torno al golpe de Estado a Chávez de 2002 y los intentos desestabilizadores después de la elección presidencial de Nicolás Maduro en 2013 y 2014, podrían verse como dos acontecimientos muy acotados en la trayectoria de la revolución bolivariana. Para disipar esta potencial mirada, en perspectiva crítica e histórica, se considera que un hito inicial se puede circunscribir al periodo de crisis social y política que estalla en Venezuela en 1989.

## 2.1 Descontento popular: de la violencia social y política a la participación electoral

La década de 1980 se encuentra marcada por una tensión orgánica de la sociedad venezolana (López, 2008) que abarcó los planos económico, político y moral (Ruíz, 2010). El agotamiento del modelo industrializador por sustitución de importaciones y las repercusiones por la crisis de la deuda, empujaron a la economía venezolana a una profunda depresión. Tras una fuga masiva de capitales, los problemas se agudizaron entre 1982 y 1983 (Martínez, 2008). Los gobiernos de la época buscaron salir de la crisis aplicando políticas de corte neoliberal, lo que derivó en una pauperización de los sectores populares y medios (Ruíz, 2010).

Con la reiteración y masificación de las protestas callejeras, se dio un profundo cuestionamiento al sistema político y sus actores hegemónicos (López, 2008), criticando principalmente su corrupción. Fue solo bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) que se evidenciaron de manera clara estas tendencias que se venían larvando desde al menos una década atrás (Ruíz, 2010). Marcado por la corrupción y una actitud pro empresarial basada en políticas de corte neoliberal, recomendadas por el FMI, su manejo de la crisis terminó empeorándola (Cockcroft, 2001).

[ 39 ]

Fue en este marco, y al subir las tarifas del transporte público, que el 27 de febrero de 1989, en las afueras de Caracas, estalló el conflicto social. Sus primeras expresiones fueron motines, destrucción de vehículos de transporte y saqueos de supermercados y locales comerciales, acciones que se expandieron rápidamente por todo el país. Al extenderse hasta el día siguiente y desbordar a las fuerzas policiales, el gobierno recurrió al ejército para restablecer el orden, escalando las revueltas y sus expresiones más violentas hasta el 2 y 3 de marzo, momento en que por distintas circunstancias habían muerto más de mil personas (Cockcroft, 2001). El “Caracazo”, tuvo su epicentro en las zonas que concentraban los mayores niveles de marginalidad social y dio cuenta del gran malestar incubado en los sectores populares. El nivel de violencia expresado en las calles reflejaba las frustraciones acumuladas por la pauperización sufrida por estos sectores a lo largo de toda una década (Martínez, 2008).

Este crítico contexto social, económico y político que se extendió por los años siguientes, explica por qué las protestas —entendidas como una amplia categoría de acciones beligerantes o hechos disruptivos de la vida cotidiana (López y Lander, 2010, p. 195)— se tomaron la política venezolana

desde 1989. Salvo 1991, durante toda la década se incrementó —aunque oscilantemente— la movilización social. Esta progresión, que tuvo como puntos máximos 1992 y 1996, evidenció un crecimiento de todas las formas de protesta, pero aquellas de carácter confrontacional o violento pasaron de ser una cantidad minoritaria a una mayoritaria (véase cuadro 1), solo equiparándose al periodo entre 1997 y 1998. Cuantitativamente queda en evidencia la relevancia adquirida por la política callejera en Venezuela y el rol desempeñado por las acciones de protesta y violencia social en esta década.

**Cuadro 1.** Visibilidad de la protesta popular según su naturaleza, 1985-1999.

Año	Convencional	Confrontacional	Violenta	Total
1985	206	41	15	262
1986	51	16	3	70
1987	36	15	32	83
1988	70	17	16	103
1989	75	85	53	213
1990	39	54	30	123
1991	8	36	31	75
1992	13	56	64	133
1993	52	64	58	174
1994	49	65	73	187
1995	64	62	63	189
1996	53	122	98	273
1997	81	44	50	175
1998	77	67	22	166
1999	43	239	72	254

Fuente: tomado de López y Lander (2010, p. 199).<sup>1</sup>

Aunque con algunas oscilaciones, las formas de violencia social tales como disturbios, quemas y saqueos ocupan un número relevante de las protestas bajo el gobierno de Pérez (1989-1993) y los años inmediatamente posteriores. En general, estas acciones no tenían un objetivo político claro, pero sí manifestaban una fuerte crítica a los partidos venezolanos. Estas acciones fueron expresiones de violencia social provocadas al acentuarse

<sup>1</sup> Se entiende por convencionales a las acciones de protesta rutinarias frecuentemente legales y que no despiertan aprensión entre los participantes; por confrontacionales, a las que generan sorpresa, tensión y sentimiento de amenaza en la contraparte de quien realiza la acción; por violentas, a las manifestaciones que provocan o implican daños a bienes o personas (López y Lander, 2010, p. 198).

el “estado de violencia”, dada la pauperización y marginación de amplios sectores del país, en el marco de la crisis económica y la aplicación de políticas neoliberales.

Esta violentada situación de los sectores populares y su respuesta beligerante, fue duramente reprimida desde el Estado. Tal como se aprecia en el cuadro 2, la acción represiva estatal se ejerció fuertemente en estos años para mantener un mínimo de orden social y posibilitar la aplicación de las medidas económicas para salir de la crisis (Ruíz, 2010). Con un debilitado régimen para conseguir esos objetivos, la represión como violencia política se desató desde el aparato estatal (González, 2012). Esta dialéctica tensionó aún más la situación crítica del sistema político-institucional.

**Cuadro 2.** Visibilidad de la protesta en Venezuela según sus formas, 1985-1999.

Año	Marchas	Cierre de vías	Tomas e invasiones	Disturbios	Quemas	Saqueos
1985	12	1	16	6	3	0
1986	10	2	8	4	1	0
1987	21	3	2	27	16	6
1988	13	5	6	16	4	3
1989	24	13	18	39	11	26
1990	22	4	4	29	7	7
1991	11	3	3	29	16	4
1992	10	12	10	44	18	10
1993	21	13	10	50	26	16
1994	25	30	21	61	29	13
1995	27	15	14	42	18	9
1996	28	29	17	69	25	16
1997	21	18	7	21	12	1
1998	23	20	1	18	0	0
1999	38	56	26	49	8	5
Total	305	224	163	504	194	116

[ 41 ]

Fuente: tomado de López y Lander (2010, p. 199).

Es diverso el origen social de los participantes en las protestas, pero coinciden en que eran sectores precarizados y con escasa capacidad de incidencia en la política nacional (López y Lander, 2010). Vendedores callejeros, jubilados, vecinos de sectores medios de las grandes ciudades, choferes de transporte, desempleados y estudiantes, protagonizan la

movilización y contribuyen a deslegitimar poco a poco al bloque dominante configurado hacia 1989, compuesto por el empresariado e íntimamente relacionado al aparato público a través de los partidos Copei y Alianza Democrática (AD), la Iglesia y las Fuerzas Armadas, y la cúpula de trabajadores obreros y campesinos agrupados en la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) (Ruíz, 2010). Sin embargo, con la crisis este bloque experimentó convulsiones internas por la disputa entre la fracción tradicional petrolera y la emergente financiera, por un lado (Lacabana, 2006); por la precarización de sectores laborales, cuestión que movilizó a la CTV contra las medidas económicas, por el otro; y finalmente, en el interior de las Fuerzas Armadas que movilizaron a un sector del ejército contra el régimen en 1992.

Un momento político de inflexión fue la destitución por corrupción en 1993 de Carlos Andrés Pérez, cuestión que minó aún más: “las bases de la democracia construida por partidos políticos, instituciones y factores de poder desde 1958” (López, 2008, p. 61). La profunda inestabilidad estatal se mantuvo tras la salida de Pérez, pues se designaron una serie de presidentes interinos que solo paró en las elecciones de diciembre de 1993, marcadas por una abstención de 44% del electorado, en las que triunfó Rafael Caldera, apoyado por Convergencia Nacional, amplia plataforma que aglutinó a sectores de todo el espectro político (Cockcroft, 2001, p. 464). Esta alta abstención demostraba la deslegitimación del sistema de partidos y el triunfo de Caldera ponía fin al Pacto de Punto Fijo de 1958, acuerdo interélite que le dio gobernanza al sistema estatal a través de un sistema que alternó por treinta y cinco años en el gobierno a coaliciones constituidas en torno a la AD y al Copei. Dicha reestructuración política abrió paso a nuevas alternativas, en el que pudo ocupar un lugar el Movimiento bolivariano.

Este se originó en los cuarteles del ejército venezolano en la década de 1970, pero sedimentó sus posturas políticas e ideológicas con civiles durante la década de 1980, a través del Movimiento bolivariano-200 (MBR-200) (López, 2008, p. 56). Luego de la experiencia de 1989, en el Movimiento bolivariano surge la idea de la Asamblea Constituyente como único camino para salir de la situación en que se encontraba el país (Harnecker, 2002, p. 14). Su irrupción pública puede considerarse como uno de los primeros acontecimientos de violencia política proveniente de sectores no gubernamentales y vinculados a grupos medios y populares, a diferencia de la anteriormente mencionada violencia política estatal. El movimiento militar de febrero de 1992 es la coyuntura más crítica del gobierno de Carlos Andrés Pérez, en la que se movilizaron soldados descontentos, todos representantes de una facción de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela y miembros del

MBR-200, encabezados por los tenientes coroneles del Ejército Hugo Chávez, Francisco Arias, Jesús Urdaneta y Joel Acosta. La Operación Ezequiel Zamora —como la bautizaron sus autores— tenía como objetivo derrocar al gobierno, pero al no sumarse finalmente los sectores civiles que comprometiera “Causa R”, terminó siendo controlada por el ejecutivo, aunque paradójicamente y contrario a lo esperado por este, posicionó a Chávez como una figura política muy popular en el ámbito nacional (Cockcroft, 2001, p. 463).<sup>2</sup> En noviembre de 1992 se generó una réplica de esta rebelión por parte de miembros de la Fuerza Aérea vinculados al MBR-200, que tampoco tuvo éxito, como resultado en ambas revueltas cientos de personas muertas, miles de detenidos (Cockcroft, 2001, p. 463) y decenas de oficiales exiliados.

Aunque ambas experiencias reunieron a fuerzas militares, a pesar de la simpatía y adhesión que despertaron no lograron contar con una abrumadora participación popular. Sin poder destituir al Gobierno, con los militares encarcelados, la destitución de Carlos Andrés Pérez en 1993 terminó siendo una válvula de escape a la crisis venezolana (Harnecker, 2002, p. 16), frenando el paso de una crisis social a un posible derrumbe revolucionario del sistema.

Estos fracasos impulsaron al MBR-200 a convertirse en un movimiento político con inserción social. Asumiendo este desafío, su primer llamado fue abstenerse en las elecciones de 1993 e instalar la idea de un proceso constituyente (Harnecker, 2002, 18). Su crecimiento los llevó a articularse orgánicamente, apareciendo los llamados círculos bolivarianos; además, con Rafael Caldera en el gobierno, fueron sobreesidos de las causas interpuestas en 1992 los líderes del movimiento (Buttó, 2008, p. 36). En este escenario, se plantearon construir una alternativa articulando a los distintos grupos políticos y sociales de la izquierda, y llevar a cabo encuestas que concluyeron que las masas populares no recibirían de buena manera acciones militares (Harnecker, 2002, p. 19). El MBR-200 comprobó las limitaciones para realizar un movimiento político-militar y se planteó el escenario electoral para acceder al gobierno.

Mientras tanto, el movimiento social venezolano seguía protestando y comenzaba a instalar un discurso con determinadas reivindicaciones, que fue constituyendo en la práctica una “agenda de los pobres” (López y Lander, 2010, p. 201). El predominio de movilizaciones basadas en demandas

<sup>2</sup> Se destaca la importancia que tuvo la cobertura mediática en vivo de la operación militar y, principalmente, la posibilidad que tuvo Chávez para dirigirse en directo al pueblo venezolano y al resto de sus compañeros de armas que aún se encontraban combatiendo (Harnecker, 2004, p. 30).

económicas y sociales ratifica que en ellas predominan actores de extracción popular y grupos medios pauperizados.

**Cuadro 3.** Tipos de derechos exigidos, 1995-2007.

Derechos Periodo	Acciones de protesta	Económicos, sociales y culturales		Civiles y políticos	
		Acciones	%	Acciones	%
1995-1996	591	458	77,5	133	22,5
1995-1996	628	583	92,8	45	7,2
1996-1997	632	590	93,4	42	6,6
1997-1998	422	374	88,6	48	11,4
1998-1999	855	797	93,2	58	6,8
1999-2000	1414	1271	89,9	143	10,1
2000-2001	1312	1180	89,9	132	10,1
2001-2002	1262	882	69,9	380	30,1
2002-2003	1543	840	54,4	703	45,6
2003-2004	1255	719	57,3	536	42,7
2004-2005	1534	1209	78,8	325	21,2
2005-2006	1383	1039	75,1	344	24,9
2006-2007	1576	1088	69,0	488	31,0
2007-2008	1763	1352	76,7	411	23,3

[ 44 ]

Fuente: tomado de López y Lander (2010, p. 206).

Al ascender las movilizaciones sociales, se hacen patentes las demandas populares y posibilitan que se sintetice un esbozo programático, dotando a las acciones beligerantes de un incipiente contenido político. Por esto se considera que hacia mediados de 1990 progresivamente se pasa de un momento hegemonizado por la violencia social a uno que adquiere un carácter político. Ahora bien, lo interesante es que el movimiento que canalizó esas demandas en un proyecto de corte anti neoliberal fue el MBR-200, el cual transita de un accionar insurreccional en 1992 a uno electoral en 1998, es decir, en sentido inverso.

En suma, la crisis orgánica y la agudización del “estado de violencia” desataron un conflicto mayor, donde estalló la violencia social de los sectores medios y populares pauperizados. El Estado pro empresarial en crisis respondió con violencia política represiva a esas movilizaciones. Con la progresiva descomposición del bloque dominante y el avance de la movilización social, se desarrollaron acciones político-militares que

reflejaron el paso hacia formas de violencia política de los sectores medios y populares. Si bien las demandas comenzaban a estructurarse y a emerger nuevos referentes políticos, la fragmentada situación de estos sectores limitó el derrumbe del sistema a través de esta acción, dándole un respiro momentáneo al bloque dominante.

## 2.2 La revolución bolivariana y la violencia política del bloque social dominante

Para la campaña electoral de 1998, el MBR-200 creó con fines electorales el Movimiento Quinta República (MVR), inscrito como partido político en octubre de 1997 y que permitió establecer alianzas con grupos y organizaciones de diverso signo ideológico, dispuestas a apoyar la candidatura de Chávez (López, 2008, p. 59). En torno a esta se conformó el Polo Patriótico, coalición integrada por numerosas organizaciones: el Partido Comunista (PC), el Movimiento al Socialismo (MAS) y Patria Para Todos (PPT) (Harnecker, 2004, p. 10). Socialmente, se sostuvo en los sectores excluidos y precarizados que se venían movilizandando —incluso en fracciones de la clase dirigente en un primer momento (Ruiz, 2010)—, especialmente en aquellos que tenían una novel experiencia política. Así, el movimiento bolivariano integra un complejo tejido de viejos y nuevos actores sociopolíticos, con preponderancia de estos últimos. La propuesta de Asamblea Constituyente, que buscaba una reingeniería social inclusiva de estos grupos y la construcción de un nuevo poder social, junto con un discurso que resignificaba la historia nacional, le permitió aglutinar este amplio abanico y convertirse en la fuerza hegemónica del campo popular (Ruiz, 2010).

[ 45 ]

El 6 de diciembre de 1998, Hugo Chávez gana las elecciones presidenciales con 56% de la votación en primera vuelta (Harnecker, 2004, p. 5). Esta mayoría le permitió realizar en su primer año de gobierno un referéndum que aprobó la Asamblea Constituyente, que tras sesionar seis meses con 131 delegados, fue apoyada por más de 70% de quienes concurrieron a votar (Harnecker, 2004, p. 6). Junto con la Ley Habilitante de 2001, evidencian su decisión política para cambiar las reglas institucionales y concretar las transformaciones establecidas en la nueva Constitución. Estas leyes fueron cercandando poco a poco a la élite económica, hasta tocar sus intereses.

Con Chávez en la presidencia, el empresariado trata de rearticular políticamente al antiguo bloque dominante para frenar el avance de las transformaciones gubernamentales. Si este sector le daba el horizonte político y

estratégico a las protestas que impulsó, su masificación la aportaron los grupos medios descontentos con el ejecutivo. A la cabeza de este bloque opositor, ya no se encontraban los tradicionales partidos políticos, sino la asociación patronal con mayor incidencia económica y política del país, Fedecámaras, junto con la CTV y los altos funcionarios inactivos de Petróleos de Venezuela S. A., “inconformes con la política petrolera del presidente” (Velásquez, 2003, pp. 91-92); la alta jerarquía de la Iglesia católica; sectores de la Marina y de la Aviación —salvo la Brigada Paracaidista—; y medios de comunicación que también funcionaron como organizadores de la oposición (Harnecker, 2002, p. 20).

La salida a la calle de este bloque, para disputársela al Movimiento Popular Bolivariano, explica el salto de las protestas dado entre 1998 y 1999 (López y Lander, 2010). Estas se multiplicaron y volvieron a predominar las acciones confrontacionales (véase cuadro 1), expresadas en marchas, cortes de vías, tomas e invasiones de espacios públicos, aunque sin materializarse más violentamente (véase cuadro 2). No obstante, las últimas se triplicaron en términos absolutos y se duplicaron proporcionalmente entre los agitados años 1999 y 2000 (véase cuadro 4). En este nuevo ciclo político “callejero” las acciones de violencia desempeñaron un rol más relevante que antes (véase cuadro 4), ya no solo para los sectores populares, sino que también para la élite venezolana y el rearticulado bloque opositor. A diferencia de las emprendidas por aquellos, la violencia de este último fue más allá de una reivindicación económico-social, pues sus demandas eran eminentemente políticas además de ser parte de una estrategia comunicacional, económica y política, que contaba con un claro objetivo: derrocar a Chávez del poder y revertir sus transformaciones.

[ 46 ]

**Cuadro 4.** Acciones pacíficas y violentas, 1998-2007.

Periodo	Acciones de protesta	Promedio diario	Pacíficas		Violentas	
				%		%
1998-1999	855	2,34	805	94,15	50	5,85
1999-2000	1414	3,87	1263	89,32	151	10,68
2000-2001	1312	3,59	1169	89,10	143	10,90
2001-2002	1262	3,46	1141	90,41	121	9,59
2002-2003	1543	4,23	1243	80,56	300	19,44
2003-2004	1255	3,44	1037	82,63	218	17,37
2004-2005	1534	4,20	1417	92,37	117	7,63
2005-2006	1383	3,79	1280	92,55	103	7,45
2006-2007	1576	4,32	1521	96,51	55	3,49
2007-2008	1763	4,82	1680	95,29	83	4,71
<b>Total</b>	<b>13 897</b>	<b>3,81</b>	<b>12 556</b>	<b>90,35</b>	<b>1341</b>	<b>9,64</b>

Fuente: tomado de López y Lander (2010, p. 204).

Politización y polarización corren de la mano, provocando que las distintas fracciones del empresariado, capas medias, trabajadores y desempleados tomen posición dentro de las heterogéneas polaridades constituidas (García, 2003) en torno a la dicotomía bloque empresarial-opositor *versus* bloque popular-bolivariano (Ruiz, 2010). La tensión crece tras una serie de políticas aplicadas por Chávez: la promulgación —noviembre de 2001— de diecinueve leyes enmarcadas en la Ley Habilitante, proclamada algunos meses antes por la Asamblea Nacional. La facultad de legislar sobre ciertas materias que le confirió al Ejecutivo, fue la base para el dictamen de las Leyes de hidrocarburos, de tierras, de pesca, de microcrédito y de cooperativas, entre otras, que hicieron colisionar al gobierno con el empresariado venezolano.

La oposición inicia una campaña de desprestigio y descontento con el ejecutivo, difundida a través de los medios de comunicación. Esto ayuda a que 2001 y 2002 estén marcados por una relación conflictiva entre el gobierno con los empresarios y la CTV, que promovieron una serie de movilizaciones que iniciaron una incitación mediática que llamaba al golpe de Estado. En los canales de televisión aparecieron militares manifestando su rechazo al gobierno de Chávez y pidiendo su renuncia. En marzo de 2002, Fedecámaras presenta como propuesta a la CTV y a la cúpula eclesiástica la firma de un “pacto de gobernabilidad”, conocido posteriormente como Acuerdo nacional o Acuerdo democrático. La alta jerarquía de la Iglesia católica tomó partido por la oposición al gobierno, legitimándola y contribuyendo al clima de conflictividad.

[ 47 ]

El 11 de abril de 2002, antecedido por una masiva marcha de la oposición hacia el Palacio de Miraflores,<sup>3</sup> ante la cual se organizó una concentración paralela en apoyo al gobierno, se lleva a cabo el golpe de Estado (Velásquez, 2003, p. 94). El saldo fue una veintena de muertos por francotiradores —que aún no se aclara si fueron instalados en el marco de esta estrategia (Villegas, 2012)— y la destitución de Chávez. La oposición instala como presidente a Pedro Carmona, el más alto ejecutivo de Fedecámaras, que deroga la Constitución y disuelve los poderes públicos (Harnecker, 2004, p. 20). Este plan fue apoyado activamente por el gobierno de Estados Unidos (Velásquez, 2003).

Pero a las pocas horas se difunde la noticia de que Chávez no había renunciado y que se encontraba preso. En ese instante comienzan a agolparse

---

<sup>3</sup> La marcha tenía como objetivo la sede de PDVSA, pero después cambió de rumbo a Miraflores.

en las calles, en dirección a los cuarteles y al Palacio de Miraflores, miles de adeptos al gobierno que exigen el regreso de *su* Presidente. Esto, junto con las acciones que emprendieron los militares que permanecieron fieles al gobierno, permitió que en menos de dos días Chávez reasumiera la Presidencia de la República.

Tras esta fracasada estrategia, la oposición preparó un golpe económico; sin embargo, los trabajadores no apoyaron la acción, convirtiéndola en un *lockout* patronal en que los mismos dueños cerraban las puertas de sus empresas y fábricas para impedir el ingreso de los trabajadores (Harnecker, 2004, p. 25). Por esta situación, el paro fue más comercial que productivo y se localizó en barrios residenciales, ya que en el centro y los barrios populares de Caracas el comercio funcionó con relativa normalidad (Harnecker, 2004).

La misma lógica se expresó en el paro de la petrolera estatal PDVSA. Los trabajadores no apoyaron el paro, siendo los ejecutivos de la empresa quienes intentaron frenar la producción petrolera del país mediante un sabotaje. Gracias a sus conocimientos técnicos y el control de la información de la empresa, estando a punto de hacer explotar algunas instalaciones, bloquearon la producción y traslado del petróleo, por al menos dos meses (Centeno, 2003, enero 3). El daño económico generó pérdidas de ingresos, daños de equipos y sistemas de la industria (PDVSA, s. f.) que el país no subsanó en dos años (Harnecker, 2004, p. 25), aunque políticamente el paro petrolero fue neutralizado.

Después del fracasado intento de golpe y los paros económicos, la oposición desarrolló un plan para destituir al Presidente institucionalmente, lanzando la idea de un referéndum consultivo revocatorio en 2004. A pesar de reunir las firmas suficientes para llevarlo a cabo, 58% de los votos ratificaron a Chávez en su cargo.

Finalmente, la oposición vio fracasar los distintos intentos por derrocar al gobierno y este, en distintos aspectos, vio fortalecido el proceso, sentando las bases de su hegemonía política. Esta correlación diluyó durante un periodo el accionar deliberadamente violento de la oposición venezolana, permitiendo profundizar las políticas de la revolución bolivariana.

Durante este periodo la violencia siguió desempeñando un rol clave en la política venezolana, no solo por la estrategia política para derrocar a Chávez, que tuvo como punto máximo el intento de golpe de Estado, sino también por el incremento de la movilización callejera y las acciones de

protesta contra el gobierno. Durante estos años, se da un nuevo auge de las acciones violentas, que llegan a ser de 20% durante la ofensiva patronal de 2002-2003 (véase cuadro 4), para luego decaer lentamente a las proporciones de la década de 1990, altas en relación con periodos anteriores. Ahora bien, se da una equiparación entre las protestas que demandan derechos civiles-políticos y económico-sociales (López y Lander, 2010), demostrando que en la movilización convergían sectores acomodados con algunos grupos medios y de trabajadores. Lo que más se diferencia del periodo anterior, es que las acciones violentas están marcadas desde un inicio por contenido político, en que los hitos más evidentes son las relatadas acciones político-militares impulsadas por el empresariado. Pero estas acciones fueron respondidas desde el Estado.

Panorámicamente, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez se reprimieron muchas más movilizaciones pacíficas —absoluta y proporcionalmente—. Bajo el gobierno de Rafael Caldera, cuando el movimiento social experimenta un declive en las manifestaciones, se mantiene proporcionalmente un alto nivel de intervención de la fuerza pública. Pero cuando Chávez llega al gobierno, con un número más constante de movilizaciones, aunque con leves oscilaciones, la cantidad de manifestaciones reprimidas por el Estado se mantiene, pero baja su proporción en comparación con el periodo anterior (véase cuadro 5). Esta tendencia llegó a su menor nivel tras los intentos opositores por derrocar a Chávez, que posteriormente subió a los niveles iniciales del gobierno, aunque sin retomar la propensión represiva anterior a 1997.

[ 49 ]

Esto se explica porque la acción represiva era parte de una estrategia más compleja para frenar al bloque opositor. La menor disposición del Gobierno a la represión directa estuvo acompañada, por otro lado, de una importante construcción e intervención de organizaciones social-populares con el objetivo de apoyar el proceso de transformación en coyunturas como estas. No es casual que junto al contexto de movilización crispado y ascendente, el Movimiento Bolivariano haya llevado a cabo las misiones para consolidar su red dentro de los grupos con poca trayectoria organizativa, la intervención de las empresas públicas —especialmente PDVSA, posteriormente al *lockout*—, pero también apoyando a las fábricas ocupadas y autogestionadas por trabajadores; y en el plano de las organizaciones de más larga data, la disputa directa del movimiento laboral y campesino, entre otros, desde el bolivarianismo a la CTV (Ruíz, 2010). La compleja trama que articulaba el control del aparato público y la movilización social permitió al gobierno sortear estas complejas coyunturas.

**Cuadro 5.** Manifestaciones pacíficas reprimidas, 1989-2007.

Periodo	Manifestaciones pacíficas	Reprimidas	Una de cada
1989-1990	-	-	3
1990-1991	124	46	3
1991-1992	654	113	6
1992-1993	1047	157	7
1993-1994	1099	133	8
1994-1995	581	55	11
1995-1996	534	50	11
1996-1997	550	43	12
1997-1998	385	49	8
1998-1999	805	33	24
1999-2000	1263	54	23
2000-2001	1169	42	28
2001-2002	1141	41	28
2002-2003	1243	35	36
2003-2004	1037	31	33
2004-2005	1417	18	79
2005-2006	1280	58	22
2006-2007	1521	98	16
2007-2008	1680	83	20

[ 50 ]

*Fuente:* tomado de López y Lander (2010, p. 205).

En síntesis, con la llegada de Chávez y la tensión política que provocaron sus transformaciones, que erosionaron principalmente los intereses de la élite económica y política venezolana, se produjo un incremento casi sostenido de la movilización social, en el que las protestas violentas también crecieron. La dialéctica entre la violencia política desarrollada por cada sector, se mezcló con la movilización y el conflicto social, copando la escena política del país. En este proceso despuntaron la estrategia golpista y movilizadora de la oposición, pero también la organización política desde el Estado, del movimiento popular que apoya al gobierno. Sumado a la hegemonía de instituciones clave del Estado, especialmente de las Fuerzas Armadas, permitió al gobierno bolivariano sortear la ofensiva del bloque dominante conducido por el empresariado y apoyado por Estados Unidos. Quizás estas decisiones, que tenían a la movilización social-popular como uno de sus elementos clave, es uno de los factores que explican el incremento y el triunfo electoral de Hugo Chávez con 63% en 2006, momento en que su programa anunciaba el horizonte “socialista del siglo xxi” para la revolución. Con esto se inició un nuevo periodo del proceso bolivariano.

## Conclusiones

Se analizó la relación entre transformación, conflicto, violencia social y violencia política a través de la revolución bolivariana, principalmente entre 1989-2006. A partir de este caso, se evidencia la estrecha y compleja relación entre dichos fenómenos. En efecto, si la precarización de la vida y la agudización de la violencia estructural posibilitaron la irrupción de un descontento popular, expresado en estallidos, al no tener necesariamente un contenido político, estos tuvieron un carácter social en sus inicios. La profundización de la crisis orgánica, junto con la violencia política represiva de los gobiernos de Pérez y Caldera, derivó en la radicalización de la violencia de los sujetos movilizados, quienes al mantener sus protestas posibilitaron la politización de sus acciones, tanto por la irrupción de una incipiente organización político-militar desde las Fuerzas Armadas para responder a sus demandas, como por la “agenda de los pobres” con la que fueron perfilando el contenido de sus marchas. El derrumbe del conjunto de partidos le otorgó a dicha organización la posibilidad de canalizar esa “agenda de los pobres”, sin embargo, la mayor influencia de este grupo en el movimiento popular se logró cuando privilegió la acción electoral para acceder al poder, en un contexto en el que la agitación social se reducía y parecía estancarse.

[ 51 ]

Cuando en 1998 Chávez gana las elecciones y lleva adelante las políticas de transformación prometidas en campaña, se reactiva la movilización social, pero ahora desde el bloque dominante y sectores medios descontentos. Se multiplican rápidamente las manifestaciones y las de carácter violento ocupan una proporción creciente, llegando a su punto máximo en la coyuntura crítica de 2002-2004, periodo en que el bloque dominante desarrolla una estrategia para destituir a Chávez. La incitación comunicacional, las movilizaciones en contra del gobierno, el golpe de Estado y el *lockout* económico de 2002, fueron los puntos más álgidos de un nuevo ciclo polarizado, violento y politizado de acciones en Venezuela. Sin embargo, a diferencia de etapas anteriores, el gobierno de Chávez actuó proporcionalmente de una manera mucho menos represiva en el marco de un exponencial crecimiento de las movilizaciones sociales. Esto lleva a sostener que el movimiento bolivariano privilegió la desarticulación de la estrategia opositora a través de la organización y movilización de masas, del predominio en las instituciones estatales y de una intervención represiva no total de la oposición.

Con todo, se considera que si bien la pretensión del movimiento popular de emprender una revolución bolivariana pacífica, pero latentemente

armada, se ha tropezado con un sinuoso camino lleno de conflictos, violencia social y política. En este sentido, los cambios sociales han tensionado la realidad del país, politizando y polarizando la posición de los diversos sujetos sociales. Por eso se concluye que en el caso de Venezuela, conflicto, transformación, violencia social y violencia política, tienen un fuerte lazo.

Tomando en cuenta este acontecimiento, uno de los más relevantes de la historia reciente del continente, y profundizando el estudio de casos, quizás se puede abrir, debatir y matizar, aunque no necesariamente negar de manera tajante, la caracterización de un repliegue de la violencia política hacia finales del siglo xx (Fandino, 2004; Alba y Kruijt, 2007). La complejización de la violencia en el continente —incluyendo fenómenos con otras causas—, si bien ha ampliado su espectro de acciones, no es menos cierto que en poco tiempo —especialmente en la primera década del siglo xxi— han rebrotado las acciones políticas beligerantes. Si se suma el movimiento militar encabezado por Chávez en 1992, el alzamiento zapatistas en 1994 en México, la agudización del largo conflicto político-militar colombiano, al estallido social argentino de 2001, la seguidilla de intentos golpistas fracasados —Venezuela 2002, Bolivia 2008, Ecuador 2010— o “exitosos” —Honduras 2009 y Paraguay 2012—, se puede decir que la violencia social y política ha estado lejos de desaparecer en el continente.

[ 52 ]

En este amanecer del nuevo siglo, la violencia social ha estado muy vinculada a los procesos de precarización social generados por el ciclo de políticas neoliberales, mientras que la violencia política a los intentos de reformas a esas políticas, tanto en formato de resistencia a esos cambios o de apoyo a ellos. Esto pone nuevas disyuntivas a los países del continente que buscan superar sus distintas problemáticas sociales, especialmente en torno a sus profundas desigualdades, pues las alternativas surgidas al modelo hegemónico en la región se han topado con profundos conflictos sociales, que incluyen la violencia como repertorios de acción colectiva. Por tanto, a partir de este caso, el desafío de transformar a las sociedades latinoamericanas parece incluir costos vinculados a la violencia social y política. Asumir esta situación para lograr esos cambios o moderar las propuestas reformistas, quizás al punto de inviabilizarlas —tal como ocurriera con las transiciones democráticas—, serán debates centrales para la actual y futura ciudadanía de los distintos países del continente durante el siglo xxi.

## Referencias bibliográficas

1. Agamben, Giorgio (2007). *Estado de excepción. Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
2. Alba, Carlos y Kruijt, Dirk. (2007). Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas. *Foro Internacional*, 47 (3), El Colegio de México, pp. 485-516.
3. Buttó, Luis Alberto. (2008). Venezuela 1992: bases ideológicas de las insurrecciones militares. *Asian Journal of Latin American Studies*, 21 (2), pp. 35-67. Recuperado de <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2008vol21no202.pdf>
4. Centeno, Julio César. (2003, enero 3). Los daños del paro petrolero. *Soberanía*, Recuperado de [http://www.soberania.org/Articulos/articulo\\_006.htm](http://www.soberania.org/Articulos/articulo_006.htm)
5. Cockcroft, James. (2001). *América Latina y Estados Unidos. Historia y política país por país*. México, D. F.: Siglo XXI.
6. Del Olmo, Rosa. (2000). Ciudades duras y violencia urbana. *Nueva Sociedad*, 167, pp. 74-86.
7. Fandino, Julio. (2004). Ciclos históricos da violencia na América Latina. *Sao Paulo em Perspectiva*, 18 (1), pp. 31-38.
8. Galtung, John. (2004). Violencia, guerra y su impacto. *Pontificia Universidad Católica del Perú*. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/081020.pdf>
9. García, María. (2003). Politización y polarización de la sociedad civil venezolana: las dos caras frente a la democracia. *Espacio Abierto*, 13 (1), Universidad de Zulia, pp. 31-62.
10. Globovisión. (2010, septiembre 15). "La revolución es pacífica pero armada" advierte Pdte. Chavez a los supuestos planes desestabilizadores violentos de oposición para el 26 S. (Video captura). Recuperado de [http://www.dailymotion.com/video/xida5b\\_la-revolucion-es-pacifica-pero-armada-advierte-pdte-chave\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xida5b_la-revolucion-es-pacifica-pero-armada-advierte-pdte-chave_news)
11. González, Eduardo. (2012). La represión estatal como proceso de violencia política. *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, 10, separata. Recuperado de <http://hispanianova.rediris.es/10/dossier/10d001.pdf>
12. Harnecker, Marta. (2002). *Hugo Chávez Frías: un hombre, un pueblo*. San Sebastián: Tercera Prensa. Recuperado de <http://www.rebellion.org/docs/97068.pdf>
13. Harnecker, Marta. (2004). Venezuela, una revolución sui generis. *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebellion.org/docs/97071.pdf>
14. Keane, John. (1996). *Reflexiones sobre la violencia*. Madrid: Alianza.
15. Lacabana, Miguel. (2006). Petróleo y hegemonía en Venezuela. La construcción de un proyecto nacional democrático-popular en el siglo XXI. En: Basualdo, Eduarndo y Arceo, Enrique (coord.). *Neoliberalismo y sectores*

*dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 314-360). Buenos Aires: Clacso.

16. López, Margarita. (2008). Venezuela: Hugo Chávez y el Bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (3), pp. 55-82. Recuperado de <http://www.scielo.org.ve/pdf/rvecs/v14n3/art05.pdf>

17. López, Margarita y Luis Lander. (2010). Acciones colectivas beligerantes y cívicas y su aporte al proceso democrático venezolano actual. En: López, Margarita; Figueroa, Carlos y Raland, Beatriz (eds.). *Temas y Procesos de la Historia Reciente de América Latina* (pp. 195-220). Santiago de Chile: Arcis-Clacso.

18. Martínez, José Honorio. (2008). Causas e interpretaciones del Caracazo. *Revista HAOL*, 16, pp. 85-92.

19. Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA). (s. f.). Bitácora. Diciembre 2002-abril de 2003. Recuperado de [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuhist.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=121&newsid\\_temas=13](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuhist.tpl.html&newsid_obj_id=121&newsid_temas=13)

20. Peyrú, Graciela y Corsi, Jorge. (2003). Violencias sociales. En: Corsi, Jorge y Peyrú, Graciela (comp.). *Estudios sobre la violencia* (pp. 15-79). Buenos Aires: Ariel.

[ 54 ] 21. Ramos, María Luisa. (1997). La dimensión política de los movimientos sociales: algunos problemas conceptuales. *Reis*, 79, pp. 247-263.

22. Ruíz, Miguel. (2010). *Venezuela: crisis estatal y lucha de clases. Cuadernos del Trabajo 36*. Xapala: Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

23. Sánchez Rebolledo, Adolfo. (1997). La actualidad de la violencia política. En: Sánchez Vásquez, Adolfo (coord.) *El mundo violento* (pp. 107-118). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

24. Sánchez Vásquez, Adolfo. (1967). *Filosofía de la Praxis*. México, D. F.: Grijalbo.

25. Sodré, Muniz. (2001). *Sociedad, cultura y violencia*. Buenos Aires: Norma.

26. Thwaites, Mabel. (2012). *El Estado en América Latina: continuidad y rupturas*. Santiago de Chile: Arcis-Clacso.

27. Tilly, Charles y Wood, Lesley (2010). *Los movimientos sociales, 1768-2008*. Barcelona: Crítica.

28. Velásquez, Edgardo. (2003). *El Golpe de Estado en Venezuela*. Bogotá, D. F.: Antropos.

29. Villegas, Ernesto. (2012). *Abril, golpe adentro*. Caracas: Correo del Orinoco. Recuperado de <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Abrilgolpeadentro-Ernesto-Villegas-web.pdf>

# La Ley de Migraciones 25 871: un caso de democracia participativa en Argentina\*

Leiza Brumat (Argentina)\*\*

Rayen Amancay Torres (Argentina)\*\*\*

## Resumen

En un contexto internacional en que la globalización afecta los patrones migratorios mundiales y en un contexto doméstico en que la democracia se consolida, en 2004 se promulga la Ley de Migraciones 25 871 en Argentina. En este marco, se aborda el rol de la sociedad civil y la influencia de los procesos de democracia participativa en la reformulación de las políticas públicas. A partir del estudio de caso, se toma como referente el debate extraparlamentario que se generó alrededor de dicha ley, analizando sus características, el papel desempeñado por diferentes actores que participaron de los debates y su impacto en la ampliación de derechos de los inmigrantes. Para el análisis, se parte de las teorías que estudian la incorporación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y en particular, en la noción de “ciudadanización”, intentando dilucidar la relación entre la participación de la sociedad civil y la reformulación de la política migratoria argentina.

[ 55 ]

## Palabras clave

Participación Ciudadana; Inclusión Social; Gobernabilidad; Derechos Colectivos; Política Migratoria; Argentina.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** julio de 2014

## Cómo citar este artículo

Brumat, Leiza y Torres, Rayen Amancay. (2015). La Ley de Migraciones 25 871: un caso de democracia participativa en Argentina. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 55-77.

---

\* Este artículo es parte de la investigación del Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales (Insod), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), 2012-2013, *Políticas Migratorias en el Mercosur*; código del proyecto S11P13; a su vez, forma parte de las investigaciones de tesis de Leiza Brumat, para el título de doctora en Ciencias Sociales, *Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2010)*.

\*\* Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Doctorando en Ciencias Sociales. Docente la UADE. Correo electrónico: lbrumat@uade.edu.ar

\*\*\* Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magister en Economía y Ciencias Políticas. Docente de la UADE. Correo electrónico: ratorres@uade.edu.ar

# Migrations Law 25 871: A Case Study of Participatory Democracy in Argentina

## Abstract

In the international arena, globalization has affected migration flows worldwide, and in the domestic context, democracy has been gradually consolidated. In 2004, in Argentina the Migration Law num. 25.871 was approved. In this context, we will explain the role that civil society played as well as the influence of the “participative democratic” processes in public policy re-making. For this purpose, we will focus on the “extra parliamentary” procedure as a result of the creation of this law. We will analyze its characteristics, the roles played by the different actors involved in the debate, and the impact it had on expanding immigrants’ rights. We will base our analysis on the theories relating to citizen participation in public policy making and implementation, particularly, in the “citizenization” concept. For this reason, we will try to understand the relationship between civil society participation and the re-formulation of Argentine migration policy.

## Keywords

Social Inclusion; Governability; Collective Rights; Migration Policy; Argentina.

## Introducción

Para Argentina, país tradicionalmente receptor, las migraciones han sido parte crucial de su historia, su economía, su sociedad y su política. La política migratoria ha sufrido un gran cambio a partir de 2004, en estrecha relación con el nuevo escenario internacional y doméstico. Estos cambios se evidencian no solo en su contenido sino principalmente en su proceso de diseño. El proceso de formulación de la Ley de Migraciones<sup>1</sup> da cuenta de los desafíos de democratización y gobernabilidad que enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos contemporáneos. La participación de diversos actores de la sociedad civil significa un gran cambio con respecto a la ley antecesora, formulada durante la dictadura militar. Como resultado, la transformación más notoria surge de la ampliación de los derechos de las personas migrantes, cuyos reclamos y experiencias constituyeron el principal insumo para su elaboración.

Argentina es particularmente relevante en el ámbito regional, no solo porque es el primer país en el Cono Sur en aprobar una ley de migraciones que contempla de manera amplia los derechos de los migrantes, sino también por su rol como principal receptor de la región. En palabras de la Dra. Constanza Argentieri<sup>2</sup> (agosto, 2014):

[ 57 ]

La migración ha sido un tema fundamental en el proceso de integración regional y la Argentina jugó [sic] un papel central en los últimos 10 años que vino dado por la legitimidad que le dio haber sancionado una ley como la Ley Nacional de Migraciones 2004, adecuada a los estándares internacionales (s. p.).

Debe tenerse en cuenta que se trata de uno de los 28 países con mayor cantidad de inmigrantes en el mundo y que se incrementó en los últimos diez años (OIM, 2008). La población extranjera en Argentina —en términos de *stock*— totaliza 1 805 957 residentes en 2010, lo que representa 5% de la población del país (Indec, 2012). En la última década Argentina ha destacado como el principal destino de las corrientes migratorias al interior del Mercado Común del Sur (Mercosur) y uno de los principales en América Latina. Sin embargo, la legislación entonces vigente exponía —en muchos casos— a la población migrante a situaciones de irregularidad y discriminación.

<sup>1</sup> ARGENTINA. CONGRESO. Ley 25 871. (20 de enero de 1994). Política Migratoria Argentina.

<sup>2</sup> Responsable de proyectos del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos de Mercosur en 2014.

Este trabajo sostiene la hipótesis de que el proceso de toma de decisiones participativo aumenta la inclusión de derechos individuales y colectivos en la legislación, producto de considerar las voces de sus futuros beneficiarios, a partir de la metodología de estudio de caso, prestando atención a las dinámicas, la complejidad y la especificidad histórica; por esto los contextos específicos —o “escenarios únicos” (Eisenhardt, 1989, p. 534)— revisten una gran importancia.

Los casos se estudian cuando tienen un interés especial en sí mismos (Stake, 1995, p. 11). Se considera que esta ley, su contenido y su forma, es decir, su proceso de elaboración, revisten un especial interés al tratarse de un mecanismo de diseño novedoso de políticas que tuvo consecuencias directas en los derechos de las personas migrantes. Los estudios de caso típicamente “triangulan”<sup>3</sup> o integran distintas fuentes y métodos de recolección de datos (Forni, 2010, p. 62). Por eso se hace hincapié en el análisis de contenido de fuentes documentales escritas —actas de reunión, transcripciones de audiencias públicas, transcripciones de seminarios y conferencias en la temática, declaraciones públicas de los actores, bibliografía académica y de divulgación elaborada tanto por académicos como por funcionarios que participan o han participado del proceso investigado— y entrevistas semiestructuradas a actores que formaron parte de los debates mencionados.

[ 58 ]

## **1. La ciudadanía de la política migratoria y la formulación participativa de políticas públicas. Una revisión para el análisis**

Nora Pérez Vichich (2007) define a las migraciones internacionales tradicionales como aquellas que:

Con matices entre uno y otro país en términos cuantitativos o cualitativos, tienen en común el realizarse entre territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos, económicos y sociales heterogéneos. Esto determina que una persona, al atravesar la frontera pierda sus atributos de ciudadano para convertirse en extranjero (p. 17).

Según Pablo Miravet (2006), este estatus genérico de “pertenencia sin ciudadanía” de los inmigrantes en los Estados en los que residen, ha tenido como elemento constante y definitorio la limitación en su participación en

---

<sup>3</sup> La triangulación puede ser entendida como una forma de usar piezas independientes de información para obtener una mejor imagen de algo que es solo parcialmente conocido o entendido (Ragin, 1994, p. 100).

actividades públicas y en sus derechos políticos. Stephen Castles (2006) observa que el proceso de elaboración de las políticas públicas desde arriba hacia abajo no puede dar respuesta a cuestiones cruciales dadas por el contexto actual. Por lo tanto, la gestión migratoria: “debe comprenderse como un proceso de cooperación en el que todos los participantes tienen voz, incluidos los gobiernos y la sociedad civil de los países emisores, las poblaciones receptoras y, sobre todo, los migrantes mismos” (p. 56). Para que las políticas funcionen, deben ser “justas y percibidas como justas por todos los grupos involucrados”. Esto requiere que los marcos jurídicos, las estructuras institucionales y las políticas específicas, sean ajustados.

Aristide Zolberg (1999) sostiene que, especialmente en cuestiones migratorias, los Estados democráticos liberales están sujetos a “manipulaciones” de actores internos, particularmente aquellos que ganaron poder en algunas cuestiones puntuales en un determinado momento. Las políticas migratorias, por su alta visibilidad y costos políticos, son objeto de interés de diversos actores estatales y no estatales. Por lo tanto, como ejecutores de políticas, los Estados no funcionan como actores autónomos. En este contexto, la “ciudadanización”, es entendida como:

Un proceso sociopolítico que resulta de los distintos grados de intervención y legitimación que desarrollan los organismos internacionales y los Estados nacionales en materia de políticas públicas y de las diferentes estrategias que despliegan ciertas instituciones de la sociedad civil como las organizaciones de inmigrantes, los organismos de derechos humanos y las organizaciones eclesiales (Domenech, 2008, p. 54).

Este proceso da cuenta de dos hechos relacionados:

Por un lado, la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el formal reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes (Domenech, 2008, p. 54).

Estos procesos de inclusión superan la visión del ciudadano como mero elector, para considerarlo agente activo y autorizado en los procesos de decisiones públicas.

Los procesos de participación facilitan la recolección de información directa, así como ayudan a detectar y destrabar conflictos de intereses, incrementando la racionalidad y la eficiencia administrativa al tener en cuenta

los intereses y opiniones de la población afectada por el proyecto que se vaya a realizar (Guerra, 1994, p. 202); sin embargo, dichos procesos tienen límites. Como argumenta Mauricio Merino (2001), no todos los espacios de participación encontrados tienden al mejoramiento de la sociedad.

La escalera de la participación elaborada en la década de 1960 encuentra diversos niveles de participación, siendo el máximo el control ciudadano y el mínimo la no participación —que incluye la manipulación— (Cornwall, 2008, p. 270). El esquema proporcionado por Sherry Arnstein (1969) ayuda a diferenciar el control ciudadano de la mera consulta a los ciudadanos. Como advierte Andrea Cornwall (2008), la consulta ciudadana puede ser utilizada para legitimar decisiones ya tomadas, dando una cierta autoridad moral al proceso.

[ 60 ] El caso aquí abordado plantea matices entre el poder de las organizaciones para fijar en la agenda legislativa y gubernamental los reclamos canalizados por ellas a lo largo de casi una década, con situaciones de oportunismo político que también determinan el resultado final de la legislación. Dentro de los actores posibilitadores de la toma de decisiones participativa, las organizaciones de la sociedad civil han ganado un papel importante, desafiando el monopolio de los partidos políticos como mediadores entre la sociedad civil y las estructuras decisionales. Las ONG: “[...] juegan [sic] un rol central en la construcción de una democracia más participativa y abierta, a través de la articulación y canalización de una pluralidad de intereses, opiniones y posiciones de diversos sectores de la sociedad” (Ryan, 2001, p. 3). Otros actores son los organismos internacionales, quienes disponen de una gran cantidad de información y una extensa red de vínculos con instituciones gubernamentales, académicas, organizaciones tanto de la sociedad civil como del sector privado y medios de comunicación masivos (Domenech, 2008). Estos vínculos, sumados a su naturaleza intergubernamental, les otorgan una mayor legitimidad a sus posturas y permiten mayor difusión de las mismas. Sin embargo, la participación no depende solo de la ciudadanía o de las organizaciones del tercer sector. Es indispensable que el sistema político esté abierto, dispuesto a incorporar estas formas de participación.

Las formas de democracia semidirecta que incorpora la Constitución Nacional Argentina,<sup>4</sup> como la iniciativa popular o la consulta popular, no son suficientes debido a los altos umbrales que plantean sus requisitos y la

---

<sup>4</sup> ARGENTINA. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional. (22 de agosto de 1994).

práctica poco frecuente de sus mecanismos.<sup>5</sup> Acciones como la formación de políticas públicas de modo participativo y mecanismos tales como los presupuestos participativos, completan la consolidación de una cultura democrática.

A partir de la década de 1990, los Estados latinoamericanos se han involucrado en procesos de reforma administrativa, a lo que se ha llamado Nueva Gerencia Pública (NGP), cuya modernización ha tenido como centro la *devolution* —descentralización— y la participación (Bresser-Pereira, 2001). La administración pública gerencial o NGP que ha transformado —entre otras cosas— el proceso de diseño e implementación de políticas públicas en los países democráticos, plantea el desafío de satisfacer las demandas de ciudadanos que ahora no solo reclaman políticas eficaces y eficientes, sino también, desarrolladas de manera participativa. De este modo, el planificador se enfrenta a diversos *stakeholders* que generan una necesidad de aprender del ambiente, haciendo crítica la capacidad de escuchar a los actores en ese contexto (Forester, 2006).

De acuerdo con Joan Font *et al.* (2012), la mayor demanda de participación se explica principalmente porque los cambios sociales no han sido acompañados de cambios equivalentes en las instituciones políticas, generando insatisfacción en torno a las mismas; además, para un sector de la literatura en el tema:

[...] estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONGs, [sic] Tercer Sector) (p. 7).

Este fenómeno no es ajeno a las migraciones. En este sentido, Lelio Mármora (2004) observa que, desde una perspectiva doméstica, existe un cuestionamiento hacia la legalidad y legitimidad del accionar estatal por parte de la sociedad civil como de la sociedad política, en relación al goce de derechos sustantivos de los migrantes.

---

<sup>5</sup> El artículo 39 de la Constitución sugiere un umbral de 3% del Padrón Electoral para la iniciativa popular. La Ley 24 747/96, que reglamenta este artículo, fija un umbral de 1,5% del padrón electoral y la representación de al menos 6 distritos electorales. El artículo 40d de la Constitución invoca el mecanismo de la Consulta Popular, sin establecer umbrales. La Ley 25 432/01, que reglamenta la consulta vinculante y no vinculante, fija para el caso de la primera una mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras del congreso para su aprobación.

Las decisiones públicas son el terreno donde se enfrentan los diferentes puntos de vista, criterios y definiciones de problemas de los respectivos actores y grupos implicados (Subirats, 2009, p. 11). Desde la perspectiva de Joan Subirats (2009), los problemas de agenda son el producto de la presión de los actores interesados tratando de impulsar un tema particular. En buena medida, que un tema sea parte de la agenda pública es cuestión no solo de interés de los actores, sino también de oportunidad.

En este sentido, la estabilidad de una política pública elaborada a través de un proceso de democracia semidirecta, debe tener efectos en la gobernabilidad, entendida por Morelba Brito (2002) como:

La disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado. Esto es así cuando ese marco refleja los valores y las reglas que la sociedad ha preferido, han sido recogidas por sus líderes y representantes —a través del proceso político— y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas, a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales (p. 11).

[ 62 ]

En esta línea, Joan Oriol Prats (2003) la entiende como: “capacidad del sistema sociopolítico de reforzarse a sí mismo” (p. 244). De esto se desprende que la participación ciudadana efectiva opera como catalizador de la gobernabilidad, brindando al gobierno herramientas novedosas para incorporar el conocimiento disperso en la sociedad y dar lugar a las percepciones diversas de los ciudadanos, superando los problemas de agencia característicos del sistema representativo. Estos problemas se evidencian en las estructuras institucionales actuales, en las que generalmente la oferta pública y las demandas sociales no siempre se encuentran. La lejanía de los representantes respecto de las voces populares necesariamente afecta su capacidad de escucha. Desde esta perspectiva, ciudadanización y gobernabilidad son dos caras de la misma moneda.

Argentina ha avanzado lenta pero sostenidamente en materia de participación. Aunque hasta la fecha solo se encuentran ejemplos puntuales de presupuesto participativo<sup>6</sup> o de políticas públicas elaboradas de forma

---

<sup>6</sup> El caso más citado es el del Municipio de Rosario, implementado en 2002 y vigente a la fecha. Más de cincuenta municipios han implementado este mecanismo en el país (RAPP, s. a.).

participativa,<sup>7</sup> estas ya están demostrando los desafíos para las estructuras tradicionales de gobierno.

Como se observa en este caso de estudio, una ley elaborada a la luz de un debate ciudadano alteró los extensos tiempos parlamentarios de los procesos institucionales tradicionales. El foro de la sociedad civil, en algunas ocasiones, está logrando desplazar el centro tradicional de toma de decisiones —el Congreso—, superando a su vez obstáculos de legitimación. Los cambios en la NGP han puesto el foco sobre el actor estratégico central: el receptor de la política. Al dar horizontalidad a la decisión, se logra superar la captura de las políticas públicas por grupos de interés o élites políticas. Los efectos no solo se ven en el cambio en los procesos de elaboración y aprobación de las políticas, sino también en la gobernanza misma, entendida como: “el proceso de interacción de actores estratégicos” (Prats, 2003, p. 243) y finalmente, en la sociedad civil y el grado de apoyo recibido por las mismas.

## 2. La política migratoria argentina. Antecedentes.<sup>8</sup>

La primera norma que reguló el ingreso y de los inmigrantes a la República Argentina fue la Ley 817 de Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda, sancionada en 1876, época del proceso de consolidación del Estado argentino (Novick, 2008). La misma refleja los intereses de la élite política de esta etapa, es decir, la promoción activa de la inmigración europea tal como lo establece aún hoy la Constitución Nacional en su artículo 25. Así, desde su fundación Argentina ejerció políticas migratorias de tipo selectivo y de fomento del ingreso de extranjeros al país con el objetivo de aumentar la mano de obra. La selectividad migratoria continuó: “incluso, una vez agotada la inmigración de ultramar [ya que] el inmigrante europeo siguió siendo foco de legislación migratoria y de políticas de fomento de la inmigración” (Pacceca y Courtis, 2008, p. 41). El debate parlamentario de esta Ley giró en torno a los clivajes colonización e inmigración planificada versus colonización e inmigración espontánea, lo que refleja una tensión entre concepciones liberales y de intervencionismo estatal (Novick, 2008). Esta norma creó mecanismos institucionales que promovieron y facilitaron el ingreso, permanencia e inclusión laboral y social de los inmigrantes llegados hasta las primeras décadas del siglo xx (Pacceca y Courtis, 2008). Otorgaba estatus de residente a cualquier extranjero que ingresara al país con la documentación exigida y daba los

[ 63 ]

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, la Ley Nacional de Educación (Barone y Torres, 2010).

<sup>8</sup> Este aparte se limita al estudio de las leyes nacionales como parte de las políticas migratorias, no así la totalidad de acciones gubernamentales que pueden ser consideradas políticas públicas migratorias.

mismos derechos civiles a todos los residentes, nativos o extranjeros (Pacecca, 2005), exceptuando el derecho al voto. Después de la Ley Avellaneda, no se vuelven a dictar leyes referentes a las migraciones, sino que la normativa se diversifica en una serie de decretos y regulaciones descritas como un *corpus* “asistemático y fragmentario” (Pacecca, 2005, p. 3), que contribuyó a agregar contradicciones a las políticas.

De acuerdo con María Inés Pacecca y Corina Courtis (2008), desde 1960 las normas se tornan más restrictivas y se introducen distinciones, se especifican criterios de admisión, categorías de permanencia, se aumentan los requisitos para la residencia, se implantan prohibiciones y se delega más poder de policía en las instancias administrativas. Este *corpus* disperso comenzó a ser unificado con la segunda ley sobre migraciones, la Ley 22 439 de 1981<sup>9</sup> —conocida como “Ley Videla”—, formulada en el contexto de un gobierno autoritario y represivo, que buscaba una sociedad disciplinada e inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional.

[ 64 ] Dado el contexto político, la clausura del Congreso Nacional y la disolución de todos los partidos políticos, no existió debate parlamentario en torno a esta norma. El gobierno creó la llamada Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), formada por cada una de las fuerzas armadas —Marina, Ejército y Aeronáutica— para fiscalizar los proyectos de ley antes de ser llevados ante el Presidente para su ratificación. La comisión encargada de revisar el proyecto de esta Ley fue integrada por solo cuatro personas, que eran funcionarios de carrera del Ministerio del Interior (Novick, 2008).

Como primera característica diferencial de esta Ley se puede observar, en su artículo 2, la continuación de la selectividad migratoria, promoviendo la: “inmigración de extranjeros cuyas *características culturales* permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”<sup>10</sup> y cuyas condiciones de admisibilidad eran establecidas por el Ministerio del Interior. Esta Ley, según Pacecca y Courtis (2008), era violatoria de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y establecía las bases para dejar a gran parte de la población migrante en situación de ilegalidad y, por lo tanto, de especial vulnerabilidad. Con esto coincide Mármora (2004, p. 60), al considerar que esta Ley reducía los derechos de los migrantes “a su mínima expresión”. Ejemplos de esto se encuentran en la obligación de denunciar a cualquier inmigrante “ilegal”, así como la imposibilidad de admitirlos en la

<sup>9</sup> ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley 22 439. (23 de marzo de 1981). Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración.

<sup>10</sup> Cursiva agregada por el autor.

enseñanza media y superior, o brindarles “trabajo u ocupación remunerada” (arts. 32, 35, 101, 103, 104, 105). A estas dificultades se les sumaban las burocráticas, ya que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de la política migratoria, además de prolongar excesivamente los trámites de regularización, realizaba prácticas discriminatorias en torno al origen de los extranjeros (Giustiniani, 2004).

## 2.1 Ley “Giustiniani” (25 871) de 2004

Desde el regreso a la democracia en Argentina en 1983, existió un consenso en la crítica a la legislación militar en diversos aspectos, entre los cuales se incluían: la excesiva discrecionalidad del poder ejecutivo al aplicar la política migratoria, la discriminación a los inmigrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas (Novick, 2005a). Durante esta etapa tuvo lugar una intensa actividad parlamentaria sobre la temática migratoria, cuyo resultado fue el acuerdo acerca de la necesidad de cambiarla y readaptarla al nuevo contexto nacional, regional e internacional. Así, se presentaron seis proyectos de ley que proponían modificar la “Ley Videla” y otros cuatro que buscaban directamente derogarla.

En la segunda mitad de 1990, el discurso xenófobo contra la inmigración limítrofe aumentó (Oteiza, Novick y Aruj, 1996), a la vez que la política migratoria se endureció, llevando a un aumento en la irregularidad de una gran parte de esta población. Esto dejó a grandes sectores desprotegidos, en situación de vulnerabilidad, que permitió su explotación laboral, entre otros abusos (Nicolao, 2010). Por otro lado, en 2001-2003, la emigración de argentinos comenzó a cobrar relevancia como fenómeno novedoso. Al mismo tiempo, se incrementaron las voces de los sectores que exigían mayor respeto por los derechos humanos de los migrantes (Mármora, 2004).

Como relata el experto en migraciones y derechos humanos, y abogado del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), participante en los debates para la Ley 25 871, Pablo Ceriani Cernadas (Comunicación personal, 15 de agosto, 2014), la Mesa de organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes<sup>11</sup> —de aquí en adelante La Mesa— surge de manera informal,

---

<sup>11</sup> CELS; Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (Cemla); Central de los Trabajadores Argentinos, Departamento de Migraciones (CTA); Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM); Arzobispado de Buenos Aires, Departamento de Migraciones; Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Red de Investigadores en Migraciones Contemporáneas en Argentina (Rimca); Servicio de Paz y Justicia (Serpaj).

producto de los reclamos y denuncias relacionadas a discursos xenófobos y el recorte de derechos y precarización de la población migrante, recibidas por diversas organizaciones para migrantes. Ante el rechazo percibido por parte de muchas instituciones públicas, los migrantes comienzan a acercarse a diversas asociaciones de la sociedad civil en busca de un espacio donde canalizar sus inquietudes. Las organizaciones comienzan a tomar contacto y paulatinamente van institucionalizando el trabajo conjunto y articulando sus acciones en la resolución de casos. Su unidad y a su vez su heterogeneidad podía ser clave para incrementar su influencia política. Así, una nueva ley de migraciones se constituyó en un objetivo común que logró dar unidad a La Mesa, particularmente ante la amenaza de proyectos de reforma de la “Ley Videla” que resultarían aún más restrictivos de los derechos de los migrantes.

[ 66 ] Es relevante aclarar que la participación en la formulación del proyecto de ley fue de organizaciones *para* migrantes y no *de* migrantes, es decir, organizaciones que sin estar integradas o haber sido impulsadas por inmigrantes, toman los derechos de estos como su razón de ser o como una de sus áreas de acción prioritarias (Caggiano, 2011, p. 24). Si bien, como aclara Ceriani, La Mesa buscó articular las voces de estas organizaciones de la manera más horizontal y amplia posible, no se las incorporó formalmente para evitar conflictos de representatividad entre las distintas comunidades. El mapa de organizaciones *para* migrantes y *de* migrantes en Argentina resulta muy diverso para ser abordado en toda su extensión. Mencionaremos solo algunos aspectos destacados al respecto.<sup>12</sup>

Parte importante de las organizaciones relacionadas a la cuestión migratoria están vinculadas a la actividad religiosa. El caso de la FCCAM es uno de los más elocuentes, abordando la integración de los migrantes a partir del humanismo cristiano, la ética y la solidaridad. Un abordaje similar es compartido por la Pastoral Migratoria y la Orden Scalabriniana; también la Iglesia protestante encuentra su representación en la Comisión de Apoyo a Refugiados y Migrantes (Caref), que al igual que las ya mencionadas desarrolla principalmente tareas de asistencia. Las organizaciones laicas están orientadas principalmente al asesoramiento legal. El CELS se destaca por sus acciones en contra de la violencia institucional y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, se hayan organizaciones de carácter sindical o gremial comprometidas en la situación laboral de los migrantes y emprendimientos como La Alameda, creada tras el incendio

---

<sup>12</sup> Para un análisis más extenso, véase Sergio Caggiano (2011).

de un taller textil irregular donde murieron cuatro migrantes bolivianos (Caggiano, 2011).

A partir de 2000, La Mesa definió una agenda específica compartida que consiste en:

La derogación de la Ley Videla y la sanción de una nueva Ley de Migraciones, sobre la base de cuatro principios fundamentales [...]: 1. El control administrativo y judicial de la actividad de la Dirección Nacional de Migraciones; 2. Una reforma de los procedimientos de expulsión y detención que garantizara el debido proceso de toda actuación administrativa; 3. El reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes y sus familias a regularizar su situación migratoria; y 4. La igualdad y no discriminación en el acceso a los derechos sociales reconocidos en el marco constitucional argentino (Ceriani y Morales; 2011, p. 27).

De esta manera, La Mesa comenzó por el análisis de la legislación migratoria vigente hasta el momento y de los decretos y reglamentos complementarios. Así se elaboró un documento de análisis y crítica de los principales defectos que contenía la "Ley Videla", que se basaba en los postulados de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Argentina (Correa, 2004) y se presentó a la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, lo que permitió que las instancias social y legislativa coordinaran una posición conjunta.

[ 67 ]

El senador Rubén Giustiniani (2004) relata que el proyecto fue elaborado en el seno de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, utilizando como base uno previo del diputado Juan Pablo Cafiero, que había perdido estado parlamentario. Para abrir el debate sobre el tema, en 2000 se organizó el seminario *Política y normativa migratoria en Argentina*, en el que participaron diversos especialistas en la materia. De estas dos fuentes surgieron los lineamientos del proyecto que fue presentado por el senador en 2001. Al año siguiente, el proyecto fue sometido a discusión. Participaron no solo legisladores sino también diversos actores involucrados en la materia, incluyendo organismos estatales, expertos, representantes de derechos humanos de colectividades extranjeras, entre otros. Esto se realizó a través de la celebración de reuniones y una audiencia pública,<sup>13</sup> es decir, foros

---

<sup>13</sup> A continuación se señalan los oradores de la Audiencia Pública de septiembre de 2002.

Representantes de organizaciones civiles: Víctor Abramovich, CELS; Padre Ildo Gris, Comisión Católica de Migraciones; Juan González, CTA; Agni Castro Pitta, ACNUR; Victoria Correa, Caref; Lelio Mármora, OIM; Salomón Ramírez Santa Cruz, Club Paraguayo; Manuela Natividad Obeso

consultivos como vía de acceso para plantear experiencias, preocupaciones y reclamos (Domenech, 2008). En otras palabras, la participación social no solo inspiró la creación del proyecto de ley, sino que también lo revisó y sugirió modificaciones al mismo.

Aun así, la Ley aprobada omite algunas de las fórmulas planteadas en el proyecto y los debates públicos orientadas a una mayor salvaguarda de los derechos de los migrantes. Si bien estas omisiones no ensombrecen el espíritu de una ley que se considera un avance sustancial en la materia, advierte sobre los límites de la participación. Entre las principales modificaciones que se observan en la comparación del proyecto y la ley aprobada se halla la cuestión de la expulsión. En la actual redacción no se consideran circunstancias particulares del migrante tales como: el derecho a la libertad de movimiento —que era expreso en el proyecto— y el derecho a la educación de los hijos de extranjeros, entre otros. Si bien muchos de estos derechos se encuentran presentes en instrumentos de derecho internacional que Argentina ha ratificado, el proyecto buscaba plasmarlos de modo explícito y unificarlos en la misma norma (García, 2010).

[ 68 ] En 2003 la Comisión de Población y Recursos Humanos da dictamen favorable al proyecto por unanimidad. La Cámara de Diputados lo sancionó el 3 de diciembre en una única votación, sin discusión parlamentaria. Esto fue así debido a que ya no alcanzaba el tiempo para obtener los dictámenes de todas las comisiones (Novick, 2010) y debido también a que los principales puntos ya estaban tratados en todas las instancias de discusión previa. Las organizaciones de La Mesa desempeñaron un rol fundamental en la búsqueda de votos, reuniéndose activamente con los miembros de la cámara para explicar los puntos centrales de la misma y su importancia. El 17 de diciembre del mismo año, la Cámara de Senadores trata el proyecto aprobado

---

González, Mujeres Peruanas Unidas; María Perés Hermosa, Asamblea Barrial 20 de diciembre de San Telmo; Lilian Camacho, Movimiento Boliviano por los Derechos Humanos; Abad Castro, Patrocinio Jurídico Gratuito de Abogados de la Ciudad.

Investigadores: Susana Novick, Conicet; Mario Santillo, Cempla; KuoWei Sui Lee; Ramona Álvarez Fleitas, investigadora paraguaya en Orape.

Representantes del Estado Nacional: Alejandro Giusti, Director del Indec; Enrique Oteiza, Presidente por entonces del Inadi; Gabriel Chausovsky, juez de la Cámara Federal de Apelaciones de Entre Ríos y Director del Curso de posgrado Derecho de la extranjería en la UNL.

Diputados: Ricardo Gómez; Alicia Gutiérrez; Marta Palou; Nora Pérez Vichich, del Ministerio de Trabajo; Gustavo Dalmiro Roca, de Gendarmería Nacional; José Vigo Mendoza, asesor de Diputados.

Representantes de la Ciudad de Buenos Aires: Alicia Olivera, Defensora del Pueblo de la Ciudad; Cecilia Piñeiro, Dirección de Derechos Humanos de la Ciudad; María Cristina de Ciervo, Dirección General de la Mujer de la Ciudad.

Representante municipal: Alejandro Mesa, Defensoría del Pueblo de Avellaneda.

en la de Diputados. El proyecto fue promulgado el 20 de enero de 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner. La Mesa había colaborado para que él incluyera la cuestión migratoria en la agenda de derechos humanos. Como explica Ceriani (Comunicación personal, 15 de agosto, 2014), la Ley de Migraciones y la Ley de Radiodifusión simbolizaban la presencia de la herencia de la dictadura militar en democracia, y de ahí el interés del gobierno nacional en modificarlas. Esta Ley se enmarca en un contexto en el que el gobierno busca redefinir el modelo de desarrollo nacional, reivindicando el rol del Estado como agente para el desarrollo y “reparador de las desigualdades sociales provocadas por el neoliberalismo” (Nicolao, 2010, p. 220).

Para la elaboración de la reglamentación de la Ley, La Mesa de organizaciones siguió reuniéndose activamente. Esto fue cinco años después de la aprobación de la Ley, en mayo de 2010. El primer borrador de la autoridad migratoria fue rechazado por las organizaciones pues implicaba en muchos aspectos un paso atrás respecto a los avances obtenidos en la Ley (Ceriani, comunicación personal, 15 de agosto, 2014). Como respuesta, y luego de una serie de intercambios de borradores, se conforma una mesa mixta entre la sociedad civil y el gobierno para la elaboración del reglamento, que fue institucionalizada por el gobierno nacional dando a la sociedad civil un rol “muy relevante” en esta etapa del proceso normativo.

[ 69 ]

La actual ley migratoria intenta reflejar una renovada visión de la inmigración, que destaca la importancia que se da a los derechos humanos, la integración y la movilidad de los inmigrantes, y al cumplimiento de los instrumentos internacionales en la materia (Pacecca, 2005, p. 1). Es una norma ambiciosa, su objetivo es formular una nueva política demográfica nacional, fortalecer el tejido sociocultural del país y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias (Novick, 2005b).

Algunos aspectos destacables son, en primer lugar, el reconocimiento y la consagración del derecho a la migración como derecho humano, asimismo, del derecho a la reunificación familiar (arts. 4 y 10); por otro lado, en el artículo 6 se consagra y se enfatiza la igualdad de derechos y de trato, tanto de nacionales como de extranjeros, en coherencia con el artículo 20 de la Constitución Nacional; también se establece el acceso igualitario a los servicios sociales y a la universalidad de las normas, siempre que estos inmigrantes “satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y

permanencia” (art. 5); en contraposición a la norma anterior, esta Ley elimina la exclusión de los residentes ilegales de los servicios sociales, explicitando su derecho al acceso a la educación y salud. Reemplaza la obligación de denunciar a aquellos inmigrantes en situación de irregularidad por asistencia para la regularización, lo que refleja el cambio de una concepción policial y persecutoria por una garantista (art. 17).

Entre las novedades más llamativas se encuentra el deber del Estado de informar a los inmigrantes acerca de sus derechos y obligaciones, los requisitos para su admisión, permanencia e ingreso y otras cuestiones pertinentes; además, esta información deberá ser brindada en forma gratuita y en un idioma comprensible por el inmigrante (art. 9), lo que refuerza el derecho de defensa (Novick, 2005a). A su vez, se ve fortalecido por la garantía de que, en caso de expulsión, el migrante podrá interponer un recurso administrativo y por vía judicial, la detención y expulsión solo podrá ser decidida por juez competente. El artículo 11, por su parte, consagra el derecho a la participación política en el país, lo que “tiende a canalizar su integración social” (Novick, 2005a, p. 16).

## 2.2 Críticas

[ 70 ]

A pesar del énfasis en los derechos humanos y de la participación de los actores mencionados en la elaboración de la norma, existen visiones críticas en cuanto a su contenido final. Eduardo Domenech (2007) encuentra diversas contradicciones en la norma. En primer lugar observa que, a pesar de ser una Ley basada en la promoción de los derechos humanos, no abandona la lógica costo-beneficio de la inmigración:

Así, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural (pp. 8-9).

En cambio, en una política realmente basada en la migración como derecho humano, la contribución del inmigrante al crecimiento económico o a la riqueza cultural de un país no debería tener relevancia. Por otro lado, este autor encuentra otra contradicción en el hecho de que, mientras la Ley admite la importancia de la aceptación de la diferencia cultural, en el artículo 125 “se defiende en términos exclusivistas la identidad nacional”, ya que los inmigrantes tienen “la obligación de respetar la identidad cultural de los

argentinos". Esta visión supone, además: "Que las identidades en general son fijas o estáticas y que en la situación previa o posterior al contacto sociocultural la sociedad de destino/recepción es culturalmente homogénea, equiparando claramente 'integración' a 'asimilación'" (Domenech, 2007, pp. 12-13). En esta misma línea, sostiene que las estrategias de "integración" previstas en la Ley: "están destinadas a promover únicamente la inserción en la sociedad argentina de aquellas personas que sean admitidas por el Estado como "residentes permanentes" (art. 3) y en el contexto de su comunidad de residencia (art. 14)" Domenech (2007, p. 13). Esto tendría como consecuencia, la exclusión de los "residentes temporarios".<sup>14</sup>

Por su lado, Pablo Asa y Pablo Ceriani Cernadas (2010) cuestionan que esta Ley continúe: "Prohibiendo el ejercicio del derecho al trabajo a quienes se encuentran en una situación migratoria irregular" (p. 54), por lo que el derecho al empleo no sufrió modificaciones con respecto a la legislación anterior. Esto puede implicar contradicciones con: los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional, que establecen, respectivamente, el reconocimiento del ejercicio de una actividad lícita a todo habitante del país y la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, y con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —de jerarquía constitucional en Argentina, art. 75, inc. 22 CN— que establece el derecho al empleo de todas las personas. Sin embargo, destacan: "Que al menos se han preservado expresamente los derechos del trabajador migrante, independientemente de su situación migratoria" (p. 54).

[ 71 ]

## Conclusión

En los últimos años, las democracias de la región han ido avanzando en mecanismos participativos en la elaboración de las políticas públicas. La residencia a largo plazo de los inmigrantes lleva a que sea cada vez más difícil considerarlos personas ajenas a la sociedad de acogida, lo que genera fuertes presiones para su incorporación social y el incremento de sus derechos. "Los mismos migrantes, ONGs [sic], centrales sindicales y organizaciones

---

<sup>14</sup> En esta categoría se incluye un amplio grupo de extranjeros que pueden ingresar al país bajo alguna de las siguientes subcategorías: trabajadores migrantes, rentistas, pensionados, inversionistas, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de "cultos reconocidos oficialmente", pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados; ciudadanos nativos de Estados parte del Mercosur; Chile y Bolivia; extranjeros que invoquen razones humanitarias y otros que ingresen al país por razones no contempladas anteriormente y sean consideradas de interés por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio Internacional y Culto (art. 23).

de derechos humanitarios ya se están sumando a la búsqueda de soluciones consensuadas” (Mondol, 2010).<sup>15</sup>

Como se ha expuesto a lo largo de este artículo, la autodefinición de Argentina como país receptor pero a su vez emisor de migrantes, lleva a que se expanda y complejice la noción de ciudadanía como goce de derechos. La Ley de Migraciones tuvo un trámite parlamentario expeditivo —sobre tablas—, producto de los mecanismos de debate extraparlamentario, que llevaron a que todas las cuestiones atinentes a la materia fuesen discutidas y consensuadas previamente, con un fuerte trabajo de negociación y coordinación por parte de las asociaciones de la sociedad civil.

[ 72 ] La ausencia de partidos políticos que representen los intereses de los sectores inmigrantes y la falta de claridad en el estatus legal de algunas personas extranjeras, logra encontrar solución —al menos en el campo normativo— en procesos de democracia participativa que no serían posibles a través de la institucionalidad tradicional. La novedad de esta Ley es que por este mecanismo participativo se logró otorgar derechos antes ignorados, que son el resultado de los reclamos recogidos por las organizaciones miembros de La Mesa y otras asociaciones participantes del proceso. De esta manera, en la actualidad incluso los inmigrantes indocumentados tienen acceso a los servicios básicos, reemplazando la obligación de denunciarlos por asesoramiento para su regularización. Por este proceso de elaboración, esta es considerada más bien una Ley “de la sociedad civil” (García, 2010, p. 17), ya que el proceso de gestación de la misma es anterior a la asunción de Néstor Kirchner.

Sin embargo, es necesario considerar que si bien el rol de las organizaciones de la sociedad civil resultó clave en la aprobación de la Ley y para dar forma a su contenido, existieron factores políticos que también contribuyeron. La ampliación de los derechos está relacionada con cuestiones de política doméstica: el énfasis dado a los derechos humanos por el gobierno de Néstor Kirchner, que los consideraba como un criterio ordenador de su política exterior e interna, facilitó el trámite expeditivo.

Por otro lado, los avances previstos en la norma, a pesar de su legitimidad, no se materializaron tan rápidamente. Esto se explica por la

---

<sup>15</sup> Los acuerdos multilaterales de seguridad social de Mercosur (2006) así como de residencia de Mercosur ampliado (2009), son dos ejemplos de la participación ciudadana y laboral para incluir mecanismos transnacionales para la vigencia de derechos fundamentales de los migrantes (Mondol, 2010).

complejidad de la coordinación de posiciones entre La Mesa y la Dirección Nacional de Migraciones para la reglamentación. Allí, La Mesa continuó desempeñando un rol central en el respeto al espíritu de la Ley.

La falta de información en torno a la Ley hace que aún 10 años después de su aprobación se continúen presentando casos dignos de atención. De acuerdo con Caggiano (2011, p. 10), las preocupaciones de los inmigrantes siguen siendo muy similares a las que tenían previo a la nueva legislación, advirtiendo una vez más sobre los límites del proceso.

Resulta relevante tener en cuenta que aún queda un largo camino por recorrer en la realización plena del ejercicio de los derechos y otorgamiento de garantías a este grupo especialmente vulnerable de la sociedad, sin que esto signifique negar el avance que implica tanto la Ley 25 871 como su proceso de elaboración. Restaría entonces preguntarse, en caso de que la Ley haya tenido trascendencia, acerca de su impacto y grado de receptividad en la opinión pública.

## Referencias bibliográficas

1. Argentieri, Constanza. (2014, 12-13 de agosto). "Ley de migraciones 25.871: una década después". Conferencia: Migraciones en la Argentina: Situaciones resueltas, cuestiones pendientes y nuevos desafíos. Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

2. ARGENTINA. CONGRESO. Ley 25 871. (20 de enero de 1994). Política Migratoria Argentina. Recuperada de [http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf)

3. ARGENTINA. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional. (22 de agosto de 1994). Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/delInteres>

4. ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley 22 439. (23 de marzo de 1981). Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración. Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16176/texact.htm>

5. Arnstein, Sherry. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), pp. 216-214.

6. Asa, Pablo. y Ceriani Cernadas, Pablo. (2010). Migrantes, derechos sociales y políticas públicas en América Latina y el Caribe: la universalidad en juego. En: Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina* (pp. 331-386). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.

[ 73 ]

7. Barone, Carolina y Torres, Rayen. (2010, 10-12 de agosto). *La búsqueda de consenso social en las reformas educativas. El caso de la Ley Nacional de Educación*. iv Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Recuperado de [http://congresobicentenario.webuda.com/files/certamen\\_barone.pdf](http://congresobicentenario.webuda.com/files/certamen_barone.pdf)

8. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo.... *International Journal of Political Studies*, 3, pp. 143-166. Recuperado de [https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN74A/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=154531](https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN74A/1/material_docente/bajar?id_material=154531)

9. Brito, Morelba. (2002). "Buen Gobierno" local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, pp. 249-275. Recuperado de <http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/II/2.pdf>

10. Caggiano, Sergio. (2011, 18 de mayo). *Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones*. iv Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Flacso-Ecuador, Quito. Recuperado de [http://rimd.reduaz.mx/ponencias\\_flacso/PonenciaSergioCaggiano.pdf](http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSergioCaggiano.pdf)

[ 74 ] 11. Castles, Stephen. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En: Portes, Alejandro y DeWind, Josh. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-65). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

12. Cornwall, Andrea. (2008). Unpacking "Participation": Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, 43 (3), pp. 269-283. Recuperado de <http://cdj.oxfordjournals.org/content/43/3/269.full.pdf+html>

13. Correa, Violeta. (2004). La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En: Giustiniani, Rubén (comp.). *Migración: un derecho humano* (pp. 173-177). Buenos Aires: Prometeo.

14. Domenech, Eduardo. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23 (1), pp. 71-94. Recuperado de <http://remi.revues.org/3611>

15. Domenech, Eduardo. (2008). La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En: Novick, Susana (comp.). *Las migraciones en América Latina* (pp. 53-72). Buenos Aires: Catálogos.

16. Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.

17. Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; Jarque, Marina. (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Transformación, Estado y Democracia*, 7 (50), pp. 102-031. Recuperado de [http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50\\_11.pdf](http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50_11.pdf)

18. Forester, John. (2006). Policy Analysis as Critical Listening. En: Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 122-149). Oxford: Oxford University.

19. Forni, Pablo. (2010). Los estudios de caso. orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 3 (5), pp. 61-80.

20. García, Lila. (2009, 1-2 de octubre). *Marcando agenda en el Mercosur: la nueva política migratoria argentina*. Jornadas de Relaciones Internacionales. FLACSO-Argentina, Buenos Aires.

21. García, Lila. (2010). Migración y derechos humanos. Implicancias de la Nueva Política Migratoria argentina. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

22. Giustiniani, Rubén (comp.). (2004). Fundamentos de la ley. En: *Migración: un derecho humano* (pp. 19-42). Buenos Aires: Prometeo.

23. Guerra Rodríguez, Carlos. (1994). Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos? *Revista Mexicana de Sociología*, 56 (3), pp. 191-204.

24. Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos. Serie B N° 2*. Buenos Aires: Indec.

25. Mármora, Lelio. (2004). Las leyes de migración como contexto normativo. En: Giustiniani, Rubén (comp.). *Migración: un derecho humano* (pp. 59-65). Buenos Aires: Prometeo.

26. Merino, Mauricio. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México D. F.: Instituto Federal Electoral.

27. Miravet, Pablo. (2006). Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, Recuperado de <http://www.uv.es/CEFD/14/pmiravet.pdf>

28. Mondol, Lenin. (2010). Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión. En: Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin. (coords.). *Estado actual de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (pp. 17-24). Montevideo: FLACSO.

29. Nicolao, Julieta. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 17 (53), pp. 205-228.

30. Novick, Susana. (2005a). *Evolución reciente de la política migratoria argentina*. xxv IUSSP International Population Conference. International Union for the Scientific Study of Population, Tours, France.

31. Novick, Susana. (2005b). La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur. En: Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo. *Documentos de trabajo n° 46. El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes* (pp. 6-63). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

32. Novick, Susana (comp.). (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 131-152). Buenos Aires: Catálogos.

33. Novick, Susana. (2010). Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. En: Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coords.). *Estado actual de las políticas migratorias en el Mercosur* (pp. 25-53); Montevideo: Flacso Uruguay.

34. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2008). *Perfil Migratorio de Argentina*. Buenos Aires: OIM.

35. Oteiza, Enrique; Novick, Susana. y Aruj, Roberto. (1996). Política migratoria, inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina. En: Izaguirre, Inés (coord. y comp.). *Violencia social y derechos humanos*. Buenos Aires: Eudeba.

[ 76 ]

36. Pacecca, María Inés. (2005). *El Mercosur y la normativa migratoria argentina (2000-2005)*. vii Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.

37. Pacecca, María Inés y Courtis, Corina. (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y política*. Serie Población y Desarrollo, 84. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

38. Pérez Vichich, Nora. (2007). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur. *Revista Mercosur Parlamentario* N° 6. Argentina, Julio.

39. Prats, Joan Oriol. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, pp. 239-269.

40. Ragin, Charles. (1994). *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks: Pine Forge.

41. Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP). (2014). Integrantes. Recuperado de <http://www.rapp.gov.ar/index.php/quienes-somos/integrantes>

42. Ryan, Daniel. (2001). Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad. En: Araya Dujisin, Rodrigo (ed.). *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Santiago

de Chile: Nueva Sociedad. Recuperado de <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art15.pdf>

43. Stake, Robert. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.

44. Subirats, Joan. (2009). Los espejismos de la razón y los caminos de la participación. En: Celaya Pérez, Ignacio; López Martín, Fernando; Castel Gayan, Sergio y Gómez de Valenzuela, Tomás. *"Participación ciudadana"... para una administración deliberativa* (pp. 7-18). Zaragoza: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón.

45. Zolberg, Aristide. (1999). Matters of State: Theorizing Immigration Policy. En: Hirschman, Charles; Kasinitz, Philip y DeWind, Josh. (eds.). *The Handbook of International Migration: the American Experience* (pp. 71-93). New York: Russell Sage Foundation.



# El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá\*

María Rocio Bedoya Bedoya (Colombia)\*\*

## Resumen

El artículo pretende responder a la pregunta acerca del papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia, en el marco de la actual crisis económica mundial, planteando que para garantizar la eficacia de las políticas públicas es importante la participación de los actores implicados en el diseño e implementación de las mismas, la fortaleza institucional y los recursos. Se opta por un análisis relacional en el diseño y gestión de políticas públicas (Ramírez, 1996) que concibe la necesidad de integrar y descentralizar competencias y recursos, y otorgarle protagonismo a los actores implicados. Se combina el estudio de cuatro casos, con el análisis de documentos especializados y la realización de 46 entrevistas. La conclusión es que las falencias observadas en las políticas públicas de migración y retorno en Colombia se deben, entre otras razones, a que aún no son prioritarias en la agenda política de gobierno, su ordenamiento y coordinación institucional es débil, y su gestión no ha estado acompañada de la descentralización de los recursos necesarios para el logro de sus fines.

[ 79 ]

## Palabras clave

Crisis; Políticas Públicas; Migración; Retorno; Política Migratoria.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2014

## Cómo citar este artículo

Bedoya Bedoya, María Rocio. (2014). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 79-99.

---

\* Este artículo es resultado final de la investigación *Las políticas públicas de migración y retorno en Colombia: tendencias, particularidades regionales y perspectiva de género* inscrita en el Sistema Universitario de Investigación el 15 de mayo de 2012. En su desarrollo participaron los estudiantes del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia Jhony Alexander Tamayo Castro, María Cristina Mesa Casas y Patricia Elena Giraldo Calderón como investigadores en formación.

\*\* Abogada especialista en Derecho Laboral. Magíster en Ciencia Política. Magíster en Empleo, Relaciones Laborales y Diálogo Social en Europa. Doctora en Gobierno y Administración Pública. Profesora asociada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y coordinadora del grupo de investigación Derecho y Sociedad de la misma institución. Correo electrónico: mariarociobedoyabedoya@gmail.com

# **The Role of Public Policies on Migration and Return in Colombia in the Context of the Global Economic Crisis: The Case of the Eje Cafetero, Cali, Medellin and Bogota**

## **Abstract**

The article questions the role of public policies on migration and return in Colombia, during the current global economic crisis, arguing that the participation of key actors in the design and implementarion of public policies is essential to ensure effectiveness. The article presents a relational analysis of public policy (Ramirez, 1996) stating the need to integrate and decentralize responsibilities and resources and to give prominence to the actors involved. Methodologically the resach combines four case studies with the analysis of specific documents and 46 interviews. The article concludes that the observed shortcomings in public policy and return migration in Colombia are due, among other reasons, to the fact that migrants are not a priority in the political agenda, the government ´s institutional framework is weak and the decentralization of resources has been insufficient to achieve their ends.

## **Keywords**

Crisis; Public Policy; Migration; Return.

[ 80 ]

## Introducción

La actual crisis económica y financiera mundial es parte de la crisis sistémica del capitalismo (Wallerstein, 2005), que está provocando grandes transformaciones en los procesos de movilidad poblacional debido a sus efectos generados y a las nuevas condiciones creadas por la globalización (Secretaría Permanente del SELA, 2009). En este contexto se producen nuevos relatos sobre la migración y se reconfiguran la ciudadanía y la identidad de los migrantes, y la soberanía de los países expulsores y receptores en escenarios multiculturales y globalizados, en los que circulan al mismo tiempo —y de manera ampliada— mercancías, capital, personas (Sandoval, 2004) e información. Asimismo, las nuevas condiciones de desarrollo de algunos países expulsores, así como la grave afectación debido a la crisis económica que experimentan algunos países desarrollados, se tornan relevantes para comprender y explicar los nuevos fenómenos de la migración rebote que se presenta entre países del sur y, especialmente, la reemigración entre los países europeos, lo cual pone de manifiesto que el ciclo migratorio no se cierra con el retorno, como se afirmaba hasta hace poco (Yepez, 2014, p. 13).

En el caso de Colombia, la dimensión de la migración y el retorno es de la mayor importancia, no solo por el alto porcentaje de colombianos que se ven obligados a abandonar el país —cerca de 10% de la población según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005) por razones políticas o económicas (Mármora, 1976)—, sino también por los efectos que este fenómeno provoca en el ámbito macroeconómico con las remesas y en el microeconómico en las familias: en los hijos menores que se quedan, en las mujeres que se van, y en las dinámicas sociales y culturales que se generan en torno a los distintos ciclos migratorios (Garay, 2008).

Es por eso que conviene estudiar el papel de las políticas públicas (Salazar, 2009) colombianas de migración y retorno, así como las características y particularidades territoriales tanto de los países de origen como de destino, los efectos diferenciales entre hombres y mujeres procedentes de estos territorios, y las convergencias y diferencias existentes en la migración de colombianos hacia Europa, Estados Unidos y Latinoamérica.

## 1. Política pública migratoria en Colombia

El *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*,<sup>1</sup> señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores, como eje articulador de la Política Integral Migratoria (PIM), tiene como objetivo su afianzamiento bajo el principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales o extranjeros y sus familias, priorizando la temática migratoria en todas las entidades nacionales, departamentales y municipales involucradas, promoviendo el trabajo interinstitucional que garantice un impacto social de forma eficaz y eficiente. Aunque *Visión Colombia // Centenario 2019*, alude a la necesidad de diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación, reconocer la importancia de reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la nación, lo cierto es que la política pública ha tenido dificultades en su diseño e implementación, y los vínculos con los colombianos han sido muy frágiles.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se asignó como una de sus metas el diseño de una PIM que involucre a todos los actores gubernamentales con incidencia en este proceso, con el propósito de avanzar hacia una política de Estado (Aguilar, 2009) que unifique las diferentes medidas existentes y teniendo como eje vertebral el reconocimiento de los colombianos en el exterior como parte vital de la nación (DNP, 2005).

Para el diseño e implementación de esta política, se elaboraron sus lineamientos a partir de la contribución de un grupo de académicos del Centro de Estudios Sociales (CES), de la Universidad Nacional de Colombia; posteriormente, se socializaron estos lineamientos con la comunidad colombiana en el exterior y demás actores involucrados, por lo que se realizaron reuniones con la comunidad colombiana en Quito (26 de julio de 2008), Nueva York (7-9 de agosto de 2008), Caracas (13 de septiembre de 2008), Miami (18 de octubre de 2008) y Madrid (25 de octubre de 2008).

El proceso de institucionalización de la PIM se concretó en la elaboración, aprobación y seguimiento del documento Conpes 3603 de 2009,<sup>2</sup> en el que se destacan tres aspectos: a) cinco principios con los cuales se debe abordar la dinámica migratoria —coherencia, integralidad, concordancia, plena observancia de garantías individuales y focalización—; b) objetivos de largo

<sup>1</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*.

<sup>2</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3603. (24 de agosto de 2009). *Política Integral Migratoria*.

plazo con los cuales se pretende la defensa de los derechos de los colombianos en el exterior y de los extranjeros en Colombia —transferencia de capacidades al país de origen, ampliación de oportunidades de formación en los países de destino, ofertas de servicios estatales a los colombianos en el exterior—; y c) garantía de migración regular de acuerdo con la normativa vigente.

En el documento Conpes 3603 de 2009 se relacionan siete dimensiones que deben ser desarrolladas por los Ministerios de Educación, Cultura, Relaciones Exteriores, Protección Social, Comercio, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y del Interior; y por otras entidades como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (Icetex), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Migración Colombia y DANE, cada una de ellas con acciones específicas en relación con la migración de colombianos.

**Tabla 1.** Actores institucionales en la política migratoria.

Dimensiones	Instituciones	Ejes de acción macro
<b>Educativa</b>	-Ministerio de Educación. -Icetex. -SENA.	Educación superior. Convalidación de títulos, créditos y becas. Educación técnica.
<b>Cultural</b>	-Ministerio de Cultura. -Ministerio de Relaciones Exteriores.	Promoción cultural, deportiva y de capacitación. Pasaportes, visas.
<b>Participativa y Comunitaria</b>	-Ministerio de Relaciones Exteriores.	Plan comunidad.
<b>Social</b>	-Ministerio de Protección Social. -SENA.	Pensiones y Salud. Programas de migración laboral.
<b>Económica</b>	-Ministerio de Comercio. -Ministerio de Relaciones Exteriores. -Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Inversión productiva de las remesas.
<b>Seguridad</b>	-Ministerio del Interior. -Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) —hoy Migración Colombia—.	Trata de personas. Tráfico de migrantes.
<b>Institucional e informativa</b>	-Ministerio de Relaciones Exteriores. -DANE.	Prueba piloto ECRE. Consulados móviles y trámites virtuales.

Fuente: tomado de Ministerio de Relaciones Exteriores (s. f.).

La Ley 1465 de 2011<sup>3</sup> crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, con los que se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior. Si bien es una ley bien estructurada, en cuya elaboración participó la Plataforma Social Migratoria (Hermes), no ha contado con la voluntad política para su reglamentación y de ella se abolió la propuesta de representación de los migrantes y la fuente de recursos para el tema migratorio. El único recurso con el que cuenta esta política es un fondo especial que solo se puede usar por razones humanitarias cuando es necesario dar asistencia y protección inmediata a colombianos en el exterior (Mejía, 2012).

Entre los principios que orienta el SNM se destacan: a) el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias (De la Vega y Túpac, 2004); b) la asistencia y mejoramiento de la calidad de vida; c) la integración social de los extranjeros en Colombia mediante el ejercicio de los derechos políticos y otras políticas transversales de ciudadanía; así como d) el fomento de iniciativas de desarrollo y codesarrollo migratorio, fortaleciendo y ampliando los Centros de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior (Crore).

En cuanto a los objetivos del SNM, se pueden sintetizar así: a) acompañamiento integral a los procesos migratorios; b) creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo; c) identificación de intereses y necesidades de los colombianos en el exterior; d) fortalecimiento de canales de comunicación y participación; e) acciones y mecanismos para mejorar las condiciones laborales y humanas; f) aprovechamiento de recursos humanos cualificados e intercambio cultural y educativo; g) convenios bilaterales y multilaterales; h) promoción de participación política, cultural, educativa y deportiva; i) integración social en el exterior; j) fortalecimiento del servicio diplomático y consular; k) vinculación de la política migratoria a los planes de desarrollo nacional, regional y local, y a las políticas de codesarrollo; l) acompañamiento en gestión de proyectos y asesoría jurídica penal para quien lo requiera; m) creación de un sistema de información integral y confiable; así como n) una póliza de seguros para repatriar cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior.

---

<sup>3</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1465 (29, junio, 2011). Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones. Diario Oficial. 30 de junio de 2011. No. 48.116.

**Tabla 2.** Marco legal de las migraciones.

<b>Internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carta Internacional de Derechos Humanos (1948).</li> <li>- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).</li> <li>- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).</li> <li>- Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 1944).</li> <li>- Convenios 19/1926, 97/1949, 143/1975 y 118/1964 de la OIT.</li> <li>- Recomendaciones 86/1949 y 151/1975 de la OIT.</li> <li>- Informes de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, años 1999, 2009, 2010, 2011.</li> <li>- Convenio Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familias Res 45/158 de 1990.</li> <li>- Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convención de Palermo), Res 55/25 del 2000 y sus dos protocolos adicionales (contra la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes).</li> </ul>
<b>Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de 1948.</li> <li>- Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948).</li> <li>- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica (OEA, 1969).</li> <li>- Jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CODH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).</li> <li>- Resoluciones de la Asamblea General de la OEA.</li> </ul>
<b>Subregional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú): Decisión 397. Tarjeta Andina de Migración; Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza; Decisión 502. Centros binacionales de atención en frontera; Decisión 503. Reconocimiento de documentos nacionales de identidad; Decisión 504. Creación del Pasaporte Andino; Decisión 525. Características técnicas de nomenclatura y seguridad del pasaporte andino; Decisión 526. Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los países miembros; Decisión 545. Instrumento andino de migración laboral; Decisión 548. Mecanismo Andino de cooperación en materia de asistencia y protección consular y asuntos migratorios; Decisión 550. Creación del Comité Andino de Identificación y Estado Civil (CAIEC).</li> <li>- Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en lo relacionado con trabajadores extranjeros.</li> <li>- VIII Cumbre de la Alianza del Pacífico 2014, por la cual se promueven acciones conjuntas y coordinadas entre Chile, Colombia, México y Perú, en materia de movilidad estudiantil y flexibilidad migratoria.</li> </ul>
<b>Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentos Conpes 3603 de 2009 de Política Integral Migratoria.</li> <li>- Ley 1465 de 2011 por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones.</li> <li>- Ley 1565 de 2012 por la cual se dictan disposiciones e incentivos para el retorno.</li> <li>- Decreto 1000 de 2013 que reglamenta los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565/2012.</li> <li>- Acuerdo bilateral de trabajo por contingentes y migración laboral temporal circular suscrito entre los gobiernos de Colombia y España en mayo de 2001.</li> <li>- Representación en el Congreso de la República de dos representantes de colombianos en el exterior.</li> </ul>

El Ministerio de Relaciones Exteriores considera que es importante comprometer a los gobiernos de los territorios más afectados con estas problemáticas —Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá— en el diseño e implementación de políticas públicas de migración y retorno y se reconoce que en el Eje Cafetero hay mayores avances en estas materias debido a las dimensiones y los alcances del fenómeno. En efecto, en el Eje Cafetero se han hecho esfuerzos para diseñar una política pública migratoria que complemente y ayude al desarrollo efectivo de la política nacional. A través de la organización América España, Solidaridad y Cooperación (Aesco), se ha formulado una propuesta de oferta institucional de servicios y apoyos para atender integralmente las necesidades de la población en condición de migrante, migrante retornado o miembro de familia con experiencia migratoria del municipio de Pereira (Aesco, 2008).

Dentro de los objetivos de esta política, se pretende prevenir la migración desordenada, implementar servicios de acompañamiento psicosocial y psicoactivo, desarrollar estrategias de coordinación entre migración internacional, cooperación al desarrollo y desarrollo local, e implementar estrategias de retorno, bajo un enfoque de derechos y codesarrollo con miras a la atención integral de los potenciales migrantes, los retornados y sus familias.

[ 86 ]

No obstante los esfuerzos de Aesco en la ciudad de Pereira, no se cuenta con una política pública migratoria. Debido a la falta de recursos económicos no ha sido posible su desarrollo. Sin embargo, se han realizado algunos avances en materia de atención al migrante, sobre todo en el departamento de Risaralda, mediante el programa *Risaralda para el mundo unida*, que se encuentra incorporado al *Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015, Risaralda: unida, incluyente y con resultados*.<sup>4</sup>

## 2. La política pública de retorno en Colombia

Un antecedente histórico de incentivos para el retorno lo constituye el decreto 1397 de 1972<sup>5</sup> para colombianos con título universitario; no

---

<sup>4</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE RISARALDA. Ordenanza 006 (22 de mayo de 2012). Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo para el periodo 2012-2015: “Risaralda: unida, incluyente y con resultados”, y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 1397 (16, agosto, 1972). Por el cual se reglamenta la Ley 24 de 1959 y se desarrolla la Ley 6ª de 1971. Diario Oficial. 8 de septiembre de 1972. No. 33683.

obstante, el 31 de julio de 2012 se aprobó en Colombia la Ley 1565<sup>6</sup> que dicta disposiciones y fija incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Dicha Ley se aprobó en el marco de la crisis económica y financiera mundial de 2008, bajo el supuesto de que se producirían retornos masivos desde Europa y Estados Unidos, especialmente de migrantes afectados por la crisis. Aunque esta Ley tiene una visión reduccionista del problema migratorio, hay que reconocer que constituye un avance significativo en materia de proyectos porque ofrece incentivos fiscales, tributarios y aduaneros para el retorno de los colombianos en el exterior que cuentan con capital para invertir en su país de origen, y brinda acompañamiento integral a aquellos que voluntariamente desean retornar al país. Los colombianos que viven en el extranjero pueden acogerse por una sola vez a lo dispuesto en la presente Ley, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: a) acreditar permanencia en el extranjero de por lo menos tres (3) años —el Gobierno nacional lo reglamentará en un término máximo de 2 meses—; b) manifestar por escrito a la autoridad competente, su interés de retornar al país y acogerse a la Ley; y c) ser mayor de edad.

Esta Ley no beneficia a personas con condenas vigentes en Colombia o en el exterior, por delitos relacionados con el tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a personas que hayan sido condenados por delitos contra la Administración Pública.

[ 87 ]

De acuerdo con la Ley 1565 de 2012, existen los siguientes tipos de retorno: a) *solidario*, que realiza la víctima del conflicto armado interno o quienes obtengan la calificación como pobres de solemnidad, el cual se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011;<sup>7</sup> b) *humanitario o por causa especial*, que se realiza por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales; c) *laboral*, que se realiza a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior; d) *productivo*, que se realiza para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento o municipio de reasentamiento, con recursos propios o subvenciones de acogida migratoria.

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1565 (31, julio, 2012). Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.

<sup>7</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 (10, junio, 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. 10 de junio de 2011. No. 48.096.

Es necesario diligenciar el Registro Único de Retornados que se encuentra disponible en el Sistema Integral de Trámites al Ciudadano (Sitac) del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual consulta y recopila la información personal y de antecedentes del migrante que quiere retornar; posteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores presenta las solicitudes a la Comisión Intersectorial para el Retorno para que sean estudiadas y se determine si los solicitantes cumplen con los requisitos establecidos en la Ley. Una vez la Comisión determina su cumplimiento, el Sitac genera un certificado que acredita a los beneficiarios de la Ley y se solicita a las entidades competentes los incentivos y el acompañamiento para el tipo de retorno respectivo. El procedimiento es engorroso y ha tenido muy poca difusión por parte del gobierno.

La multicitada Ley de retorno consagra incentivos tributarios, sobre la situación militar y frente a las cajas de compensación familiar, para quienes se acojan y cumplan con los requisitos señalados en los artículos 5, 7 y 8 respectivamente, de dicha normativa. De acuerdo con Aesco Colombia, en ellos se privilegia el aprovechamiento de las remesas y las posibilidades de negocios, dejando de lado la protección de los derechos de los migrantes (Aesco, 2012).

[ 88 ]

El Decreto 1000 de 2013<sup>8</sup> creó la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR), para coordinar las acciones de atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno, cuyas funciones son: a) estudiar las solicitudes que presenten los connacionales para ser beneficiarios de alguno de los tipos de retorno que contempla la ley; b) decidir acerca del cumplimiento de los requisitos del solicitante y del tipo de retorno del que será beneficiario; c) presentar y analizar propuestas sobre programas, planes de apoyo y acompañamiento para el retorno; d) orientar a las diferentes entidades competentes, en la inclusión de los colombianos en situación de retorno como beneficiarios de las políticas y programas vigentes para poblaciones que requieren tratamiento especial; e) orientar a las diferentes entidades en el desarrollo de políticas, programas y proyectos para la adecuada atención de los colombianos en situación de retorno; y f) realizar el seguimiento a los casos aprobados por la Comisión.

Revisados y analizados los instrumentos previstos por la política pública de retorno, se observa que no está acompañada de una propuesta pedagógica

---

<sup>8</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto 1000 (21, mayo, 2013). Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012. Diario Oficial. 21 de mayo de 2013. No. 48.797.

de difusión entre la población colombiana que se haya en el extranjero, por lo que algunos migrantes retornados entrevistados dicen que no la conocen y otros consideran que el procedimiento es engorroso y su alcance muy limitado, en cuanto se reduce a dar orientaciones y no a brindar atención integral; además, afirman que en el diseño de la política no ha participado la población implicada y que cuenta con muy pocos recursos, lo que pone en entredicho su eficacia.

### **3. El papel de las políticas públicas de migración y retorno en el marco de la crisis económica mundial y las dinámicas actuales**

#### **3.1 Percepción y valoración de los actores institucionales entrevistados**

De acuerdo con José Granados, asesor de la Cancillería colombiana (Comunicación personal, febrero 5, 2013), la política migratoria colombiana cuenta con varios instrumentos en la esfera nacional: a) el documento Conpes 3603 de agosto 2009 cuya financiación se acaba de vencer. El balance que hacen los funcionarios de la cancillería es que no es necesario otro documento Conpes en razón del gran dinamismo de las migraciones y dada la existencia de convenios bilaterales con otros gobiernos, que sirven de herramienta para mejorar las garantías y condiciones de vida de los migrantes (Blum, 2009, p. 15); b) la Ley de retorno 1565 de 2012, que para el momento de las entrevistas —noviembre de 2012 y febrero de 2013— estaba sin reglamentar; c) el Sistema Nacional de Migraciones; d) los acuerdos o convenios internacionales con España, Portugal, Canadá, Chile y Ecuador, para migración laboral; y e) participación en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

[ 89 ]

En el tema de la migración, la Cancillería considera que no se debe distinguir la migración laboral, ya que el migrante, por razones políticas, en algún momento de su ciclo migratorio se convierte en migrante laboral y en algún momento dejará de serlo, por esta razón esa distinción no tiene sentido. Además, señala que, por política, el gobierno colombiano no promueve ni inhibe la migración de sus connacionales por considerar que este es un derecho de todos, simplemente se propone acompañar la salida, la permanencia y el retorno de quienes así lo decidan. Cabe preguntarse acerca de la calidad del acompañamiento que brinda, dado que la mayoría de los migrantes entrevistados reclaman mayor presencia del Estado.

En cuanto al retorno, aunque se pensaba que a consecuencia de la crisis se produciría de manera masiva, lo que ha observado la Cancillería, en opinión de Juan Camilo Vallejo, asesor de la Cancillería colombiana (Comunicación personal, febrero 5, 2013), es que los migrantes colombianos que han podido quedarse en los países de acogida lo han hecho y han tratado de regularizar su situación legal, o adaptarse a las nuevas condiciones generadas por la crisis, por el temor de regresar a un país que no les ofrece muchas oportunidades de reinserción, y otros han migrado hacia otros países que ofrecen mejores condiciones —reemigración—; o de acuerdo con José Granados, han retornado al país y al no encontrar condiciones favorables para una satisfactoria reintegración, han migrado hacia otros países de Sur o de Centro América —migración rebote—.

Según datos suministrados por los dos funcionarios de la cancillería entrevistados, no ha habido un gran cambio en el comportamiento de las remesas y las cifras que ellos reportan así los demuestran: en 2008 se recibieron US\$4.8 billones, en 2009 US\$4,1 billones, en 2010 US\$4 billones, en 2011 US\$4,1 billones, y en 2012 US\$ 4 billones; es decir, no ha habido un cambio significativo. Ante tales cifras, dicha institución considera que desde el punto de vista de las remesas que recibe el país, no hay impactos sociales y políticos de la crisis económica mundial sobre las migraciones colombianas, pero sí existen problemas relacionados que el gobierno tiene que ayudar a resolver: tráfico de niños, trata de personas, ofertas fraudulentas de trabajo en el exterior, falta de representación política de los migrantes en el Congreso colombiano y poco presupuesto destinado a esta. Consideran que hay efectos de la crisis sobre los migrantes colombianos en los países de destino, pero que el gobierno colombiano no puede intervenir por respeto a la autonomía de esos gobiernos. Frente a esta opinión, conviene formular el siguiente interrogante: ¿entonces de qué le sirven los convenios bilaterales a los migrantes?

Administrativamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, a través del programa *Colombia nos une* y a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que reemplazó al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Se cuenta también con una comisión intersectorial, cuyo propósito es articular las iniciativas de los distintos sectores; y en temas de inmigración por razones económicas, es el Ministerio del Trabajo el encargado de gestionar los acuerdos laborales que se tienen con el SENA. También los Ministerios del Interior, de Defensa y de Hacienda, se encuentran implicados en este tema. La coordinación entre los distintos

niveles administrativos y los ámbitos territoriales se realiza a través de convenios interadministrativos y con el apoyo de las gobernaciones.

### 3.2 Percepción y valoración de los expertos entrevistados

De acuerdo con Marcela Ceballos, Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá, no hay una política que permita un vínculo permanente entre el Estado y los colombianos en el exterior: “[...] pueden haber muchas leyes y políticas de retorno pero la situación real de la gente que está en el exterior es de una precaria relación con el Estado colombiano” (Comunicación personal, febrero 8, 2013). Ni siquiera los estudiantes, que están en una condición diferente, han conseguido un apoyo o una interlocución permanente. En este mismo sentido se ha pronunciado Amparo Micolta, docente de la Escuela de Trabajo Social, Universidad del Valle, Cali (Comunicación personal, febrero 6, 2013), que considera que a Colombia poco le ha interesado diseñar una política migratoria que incluya a extranjeros que llegan al país, quizás por su tradición histórica como país expulsor, de allí que su mayor preocupación haya sido canalizar las remesas, quizás por su impacto en el producto interno bruto. En definitiva, afirma Álvaro Ruge Mapi, Director Aesco, Pereira (Comunicación personal, diciembre 3, 2012), en Colombia no existe política pública migratoria porque no existe discurso explícito, ni ordenamiento institucional, ni presupuesto adecuado, además, el tema no ha logrado ingresar en la agenda política y social del gobierno.

[ 91 ]

Por su parte, señala Jhonier Cardona, docente Universidad Libre, Pereira:

Los planes, programas y proyectos existentes en torno a la migración y el retorno, no son efectivos, ni se han podido formular de manera clara, porque realmente no han definido cuál es el problema que conlleva a que la gente migre o qué situación de la misma naturaleza del ser humano, lo motiva a irse del país (Comunicación personal, diciembre 4, 2012).

En general, afirma Yolanda Villavicencio, experta Aesco, Pereira:

Colombia hace bastantes discursos retóricos frente a la migración y a veces crea una falsa expectativa porque ahora estamos viendo que mucha gente está viniendo, que puede ir y venir, y que viene un poco a ver qué de cierto hay en todo esto que se difunde desde los consulados, desde los medios de comunicación. ¡Que hay aprobada una ley de migraciones, que hay aprobada una ley de retorno! Pero la verdad es

que cuando llegan acá se dan cuenta que no hay articulados programas, que no hay financiación para sus iniciativas, que no hay la asistencia técnica necesarias y que no hay una política de desarrollo local que los vincule a ellos a esos procesos. Hay propuestas e instrumentos pero no están articuladas a los planes de desarrollo nacional, regional y local (Comunicación personal, diciembre 3, 2012).

En relación con la coordinación entre ministerios y entre las distintas esferas de la administración pública —nacional, departamental y local—, Nidia Tarazona, experta que coordina el programa del Centro de Información y Atención para Migrantes *CIAMI*, en la Confederación General de Trabajadores, Bogotá, afirma que en materia de políticas públicas de migración y retorno, ha sido muy difícil por la rivalidad entre los ministerios encargados (Comunicación personal, febrero 7, 2013). En este mismo sentido, Oxfam Gran Bretaña y la Unión Europea (2010) aseveran que: “Parte de las dificultades para la atención de los colectivos de los migrantes en el exterior reside en la dispersión e insuficiente coordinación de los entes gubernamentales encargados del tema migratorio” (p. 45); por otra parte, William Mejía (2012), señala que es por la falta de mecanismos para enlazar lo nacional con lo local, los ámbitos de gobernabilidad, los intereses y las dinámicas tan distintas; por último, de acuerdo con Marcela Ceballos, por las dificultades presupuestales, pues no ha existido una cofinanciación para atender este fenómeno y el poco presupuesto asignado desde el ámbito nacional lo ha manejado la Cancillería, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur).

Por ejemplo, el Fondo Rotatorio que se sostiene con los dineros que aportan los colombianos en el extranjero, cuando hacen trámites consulares o pagan impuestos, se utiliza en relaciones públicas de la Presidencia y la Cancillería, y muy poco en acciones humanitarias, tales como la repatriación de colombianos fallecidos en el exterior. Adicionalmente, señala Álvaro Ruge Mapi, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, pretende concentrar el manejo del escaso presupuesto definido para los programas y proyectos migratorios, pero al momento de diseñar las leyes —como la de retorno— delega las funciones en los gobiernos regionales y locales pero sin el presupuesto necesario para su cumplimiento.

En lo concerniente a las relaciones de la Cancillería colombiana con otros organismos internacionales que se ocupan de las migraciones y los derechos de los migrantes, el Estado colombiano considera a la OIM como su socio estratégico, ya que con ella analiza el perfil migratorio para Colombia (Fernández, 2013), al tiempo que coordina eventos, capacitaciones, y la

salida y el retorno de migrantes laborales temporales, mientras que con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no tienen ninguna articulación, ya que esta se le ha encomendado al Ministerio del Trabajo.

Por último, uno de los problemas más sensibles para la comunidad académica interesada en los estudios migratorios son los deficientes sistemas de información debido a la falta de datos o la sobrestimación de los mismos, lo cual dificulta la investigación cuantitativa y cualitativa confiable. De este asunto también se deberían ocupar las políticas públicas colombianas, tratando de resolver algunas de las dificultades objetivas que existen para medir y dar cuenta en cifras de este fenómeno tan dinámico y en variables tales como: “el género, la edad, el nivel de educación, el origen, el destino” (Alzate, 2009, p. 165). Un intento reciente se dio entre 2008 y 2009 por parte de la Fundación Esperanza y la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero, que realizaron la primera Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (Enmir) en las ciudades que, según ese censo, tenían las mayores cantidades de hogares con personas emigradas (Mejía, 2012, p. 185).

### **3.3 Percepción y valoración de los migrantes retornados entrevistados**

[ 93 ]

De acuerdo con los migrantes retornados entrevistados, son muy pocos los que han recibido algún tipo de apoyo, acompañamiento o ayuda del gobierno colombiano para emprender su proceso migratorio o de retorno. Piensan que es un problema que deben enfrentar de manera individual y al llegar al país, a pesar de los discursos gubernamentales, no han recibido apoyo para acompañar los procesos de colombianos que siguen saliendo y retornando. Liliana Herrera, de la Cooperativa de Mujeres Migrantes, Pereira (Entrevista personal, diciembre 5, 2012), valora la importancia del documento Conpes de 2009, que si bien no ha cumplido con todos los compromisos, permite ingresar el tema en la agenda política. En una entrevista a través de un grupo focal en Pereira a seis mujeres migrantes retornadas que participaron de un programa para emprendedores promovido por el SENA (Comunicación personal, diciembre 2, 2012), se señala el desconocimiento de los programas de apoyo para el retorno ya que han tenido poca difusión, por lo que se recurre al apoyo de otras instituciones de los países de acogida, que también están interesadas en promover el retorno de los migrantes debido a la crisis.

En los casos de los departamentos de Risaralda y Quindío, que hacen parte del Eje Cafetero —pues del departamento de Caldas no se encuentra

información suficiente—, existen algunos programas institucionales que propenden por la atención a la población migrante y retornada. Luz Elena Gallego Tangarife, empleada de la Secretaría de Trabajo Social, Pereira (Comunicación personal, diciembre 4, 2012), afirma que su poca claridad, su precariedad en las acciones y las trabas políticas —según afirman algunos retornados entrevistados—, han dificultado su desarrollo, por tanto, son mínimos sus impactos. Si bien existen leyes, no se tienen acciones para hacerlas efectivas, el gobierno central delega funciones en los gobiernos departamentales y locales pero sin los recursos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos, el aparato institucional no funciona, no hay articulación entre los distintos niveles de la administración pública y los pocos recursos utilizados para atender la migración y el retorno se han originado en la cooperación internacional y la multilateralidad.

Los migrantes retornados de Medellín perciben una ausencia de políticas tanto de migración como de retorno en Colombia, quizás por falta de una mayor promoción y aplicación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (Alzate, 2009, p. 165). Su percepción está acompañada de su concepción de la migración como un problema particular y como tal es visto por las instituciones colombianas, aunque existan leyes que establezcan lo contrario. Persiste una idea generalizada entre los migrantes sobre la ausencia de compromiso de la institucionalidad y suponen que esto se debe a que en el país hay problemas de mayor prioridad como la violencia, el desplazamiento forzado y la pobreza, lo que a su modo de ver explicaría el porqué de la carencia de atención de los migrantes retornados de la misma forma que cuando se fueron.

[ 94 ]

En términos de apoyos, algunos migrantes plantean la necesidad de contemplar en las políticas, planes y programas diseñados, ayudas para la reintegración al país de origen, en los que se contemple un apoyo psicológico para readaptarse a la sociedad colombiana; de igual forma, consideran que sus conocimientos, experiencias y aprendizajes sociales y laborales deben ser tenidos en cuenta por otros migrantes que apenas inician su proceso migratorio, pero además, que sus conocimientos sean socializados y sistematizados pedagógicamente como aspectos que pueden contribuir al desarrollo del país (Edelmary Puerta y Luis Alfredo Bohórquez Villegas, comunicación personal, noviembre 22, 2012).

## Conclusiones

El gobierno colombiano poco se ha preocupado por la protección de los derechos de los migrantes y los retornados, solo en los últimos seis años

ha comenzado a legislar en este sentido a través de varios instrumentos legales como el documento Conpes 3603 de 2009 sobre migración, la Ley 1465 de 2011 por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y la Ley 1565 de 2012 para el retorno de los colombianos, entre otros; aunque todavía sin muchos resultados positivos —afirman los entrevistados— pues en el documento Conpes se da relevancia al tema de las remesas y en la Ley de retorno se privilegia la transferencia de conocimiento y de capital sobre la protección de los derechos de los migrantes retornados.

Aunque el Sistema Nacional de Migraciones, el documentos Conpes de 2009 y la Ley de retorno han sido diseñados con enfoque de derechos y teniendo en cuenta principios y lineamientos con miras a la atención integral de los migrantes, los retornados y sus familias, han tenido poca eficacia en su aplicación debido a que aún no son prioritarias en la agenda política gubernamental. Los actores implicados no fueron consultados para su diseño, falta mayor coordinación de los entes gubernamentales encargados del tema migratorio y su gestión no ha estado acompañada de la descentralización de los recursos necesarios para el logro de sus fines.

En relación con la previsión del retorno masivo de colombianos, a consecuencia de la crisis de 2008, tal parece que muchos migrantes regresaron a sus países de origen pero se encuentran en receso, esperando que se supere la crisis para retornar a los mismos destinos o para emprender la migración hacia otros países que estén saliendo de la crisis y que ofrezcan mejores condiciones económicas. Estas nuevas situaciones permiten hablar de dos conceptos nuevos: migración rebote y reemigración.

En la mayoría de los territorios expulsores de migrantes, las acciones gubernamentales han carecido de articulación y continuidad como estrategias de intervención. En Antioquia, por ejemplo, las pocas intervenciones locales realizadas han dependido económica y financieramente de la cooperación internacional y han estado focalizadas a difundir una imagen positiva de la ciudad y a promocionarla como destino turístico y empresarial, apoyándose en los migrantes como embajadores de la ciudad y como sujetos de derechos que requieren el apoyo de sus gobiernos en la defensa de los mismos.

La generalidad de los migrantes retornados entrevistados manifiestan una gran desinformación acerca de la existencia de las políticas migratorias y de retorno, quizá debido a la poca difusión y a la ausencia de apoyo y acompañamiento en sus procesos de retorno a pesar de la retórica difundida desde el gobierno nacional, y a los instrumentos institucionales existentes, de allí que sus percepciones en relación con el papel de las instituciones

colombianas sea negativa, apreciación ratificada por los expertos entrevistados que coinciden en afirmar que aunque existen leyes y decretos en el papel, y muchos discursos frente a la migración y el retorno, en Colombia aún no se puede hablar de políticas públicas y hay muchas deficiencias en los instrumentos existentes porque: a) no hay financiación para su ejecución; b) no hay programas suficientes para su implementación; c) no hay asistencia técnica adecuada; d) no hay planes de desarrollo nacional, regional y local, articulados en esta dirección; e) no hay voluntad política del gobierno para hacer intervenciones serias que prioricen los enfoque de género, de derechos, de trabajo decente, de trabajo digno y diferenciales para los migrantes, los retornados y sus familias; f) no hay una apuesta por políticas públicas migratorias y de retorno de Estado y no de gobierno; g) no hay interés por mejorar la calidad democrática en el diseño de las políticas, garantizando la participación de los propios migrantes y retornados en su diseño e implementación.

Por todo lo anterior, se sugiere avanzar en el diseño de políticas públicas con mayor calidad democrática, mayores recursos y mayor coordinación y articulación entre las diferentes esferas de gobierno, propendiendo por el cumplimiento de la legislación local, nacional e internacional, y por una auténtica voluntad política de gobierno que permita dar respuesta a los enormes retos de los procesos migratorios y de retorno, e impulse el desarrollo de una política migratoria de Estado que piense seriamente en la expansión migratoria del trabajador colombiano y sus posibilidades de retorno, con plenas garantías.

Asimismo, es importante mantener el diálogo bilateral en los ámbitos internacional, regional y subregional, a fin de realizar acuerdos benéficos para los países de América Latina y el Caribe, tendientes a solucionar la migración ilegal, el problema de los muros y la necesidad de involucrarse en la agenda de los trabajadores migrantes que ha venido creciendo en el marco de la globalización; incorporar el enfoque de género y la gestión de las migraciones laborales para evitar que la feminización de las migraciones profundice la desigualdad y discriminación, que implica para las mujeres mayor precariedad, vulnerabilidad, dependencia y subordinación; revisión crítica de los recientes tratados de libre comercio suscritos entre Colombia y Estados Unidos, que favorecen los intereses de las corporaciones y el gran capital, facilitando el libre tránsito de las mercancías, pero sin ofrecer escenarios favorables a la circulación de los trabajadores y a la garantía y defensa de sus derechos.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En: Martínez Navarro, Freddy et al. (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 11-32). México, D. F.: Porrúa.

2. América, España, Solidaridad y Cooperación (Aesco). (2008). *Políticas públicas migratorias, corresponsabilidad de actores, ejes y programas marco. La visión desde Aesco*. Madrid: s. n.

3. América, España, Solidaridad y Cooperación (Aesco). (2012). ¿Tiene Colombia una Política pública migratoria? Colombia: s. n.

4. Alzate, Fernando. (2009). Acercamiento a las líneas de acción de la Política Integral Migratoria. En: Ministerio de Relaciones Exteriores (comp.). *Adecuación de servicios a colombianos en el exterior y socialización de líneas de acción de la Política Integral Migratoria* (pp. 163-165). Bogotá, D. C.: Ministerio de Relaciones Exteriores.

5. Blum, Claudia. (2009). Colombia avanza hacia una política integral migratoria. En: Ministerio de Relaciones Exteriores (comp.). *Adecuación de servicios a colombianos en el exterior y socialización de líneas de acción de la Política Integral Migratoria* (pp. 15-18). Bogotá, D. C.: Ministerio de Relaciones Exteriores.

6. COLOMBIA. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE RISARALDA. Ordenanza 006 (22 de mayo de 2012). Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo para el periodo 2012-2015: "Risaralda: unida, incluyente y con resultados", y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.risaralda.gov.co/site/main/intradocuments/webDownload/006-de-may-22-766>

7. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 (10, junio, 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. 10 de junio de 2011. No. 48.096. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)

8. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1465 (29, junio, 2011). Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones. Diario Oficial. 30 de junio de 2011. No. 48.116. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1465\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1465_2011.html)

9. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1565 (31, julio, 2012). Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Recuperado de [http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc\\_download/1272-ley-1565-del-31-de-julio-de-2012.html](http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1272-ley-1565-del-31-de-julio-de-2012.html)

10. COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3603. (24 de agosto de 2009). Política Integral Migratoria. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migration/conpes>

11. COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Prosperidad para todos*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

12. COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 1397 (16, agosto, 1972). Por el cual se reglamenta la Ley 24 de 1959 y se desarrolla la Ley 6ª de 1971. Diario Oficial. 8 de septiembre de 1972. No. 33683. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-104630\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-104630_archivo_pdf.pdf)

13. COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Decreto 1000 (21, mayo, 2013). Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012. Diario Oficial. 21 de mayo de 2013. No. 48.797. Recuperado de [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1000\\_2013.htm](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1000_2013.htm)

14. De la Vega, Pablo y Túpac Yupanqui, Luis. (2004). Elementos para una política migratoria. En: Hidalgo, Francisco (ed.). *Migraciones. Un juego con cartas marcadas* (pp. 419-430). Quito: Abya-Yala.

[ 98 ] 15. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). Censo General. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>

16. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá, D. C.: Planeta. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/vision-colombia-2019/Paginas/programa-vision-colombia-2019.aspx>

17. Fernández Gómez, Daniel. (2013). OIM lanza Perfil Migratorio Colombia 2012. *Organización Internacional para las Migraciones*. Recuperado de: <http://www.oim.org.co/noticias/40-migracion-internacional/2575-oim-lanza-perfil-migratorio-colombia-2012.html>

18. Garay Salamanca, Luis Jorge. (2008). *El colectivo colombiano en la Comunidad de Madrid*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Relaciones Exteriores.

19. Mármora, Lelio. (1976). El Desarrollo de la Política de Migraciones Laborales en Colombia. En: *Migraciones Laborales 1* (pp. 43-74). Bogotá, D. C.: Senalde-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, Proyecto PNUD-OIT Migraciones Laborales.

20. Mejía Ochoa, William. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana-REMHU*, xx (39), pp. 185-210.

21. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2003). *La Comisión de Expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones: dinámica e impacto*. Ginebra: OIT.

22. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2008). *Trabajadoras y trabajadores migrantes: hacia una igualdad de derechos y oportunidades*. Folleto informativo de la campaña de sensibilización de la OIT. *La igualdad de género en el corazón del trabajo decente*. Ginebra: OIT.

23. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2009). *En busca de trabajo decente, los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes. Un manual para sindicalistas*. Ginebra: OIT.

24. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2010). *Políticas públicas sobre migración laboral. Herramientas y buenas prácticas*. México, D. F.: La Caja.

25. Oxfam Gran Bretaña y Unión Europea. (2010). *Mujeres migrantes andinas. Contexto, políticas y gestión migratoria*. Santiago de Chile: Andros.

26. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). (2008). *Migraciones y Derechos Humanos. Primer informe para la consulta permanente sobre migraciones y Derechos Humanos en América y el Caribe*. Bogotá, D. C.: PIDHDD.

27. Ramírez Zozaya, Juan Miguel. (1996). Tres perspectivas de análisis en la formulación de políticas locales. En: Merino, Mauricio (coord.). *Política pública y gestión local*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

28. Salazar Vargas, Carlos. (2009). *Políticas públicas y Think Tanks*. Bogotá, D. F.: Konrad Adenauer Stiftung.

29. Sandoval, Juan Manuel. (2004). Los movimientos migratorios: una perspectiva desde el sur. En: Hidalgo, Francisco (ed.). *Migraciones. Un juego con cartas marcadas* (pp. 107-146). Quito: Abya-Yala.

30. Secretaría Permanente del SELA. (2009). Recesión global, migraciones y remesas: Efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe. SELA. Recuperado de: [http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/05/T023600003460-0-Recesion\\_global\\_migracion\\_y\\_remasas.pdf](http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2009/05/T023600003460-0-Recesion_global_migracion_y_remasas.pdf)

31. Wallerstein, Immanuel. (2005). *Análisis del sistema mundo*. México, D. F.: Siglo XXI.

32. Yopez del Castillo, Isabel. (2014). Escenarios de la migración latinoamericana: la vida familiar transnacional entre Europa y América Latina. *Papeles del CEIC*, 2 (107), pp. 1-27.



# Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de “aprendizaje” del Estado\*

Marta Isabel Domínguez Mejía (Colombia)\*\*

## Resumen

Este artículo analiza cómo diferentes actores del proceso de titulación colectiva de tierras de comunidades negras de Antioquia aportan a la construcción de discursos sobre la ancestralidad de estos territorios. Tomando como fuente expedientes de titulación y dos estudios de caso de corte etnográfico, se describe la variedad de procesos de poblamiento de las comunidades negras de Antioquia. En contraste con esta variedad, el proceso de titulación ha consolidado un discurso oficial homogéneo, que profesa la continuidad entre territorios actuales y los ocupados por cimarrones desde el siglo XVIII. Lejos de asumir que esta homogenización limita las posibilidades de los afrodescendientes a materializar sus derechos territoriales, este artículo se centra en analizar los procesos de recepción, aprendizaje y resignificación de “la ancestralidad” que ocurren tanto en las comunidades que titulan como en los funcionarios del Estado.

## Palabras clave

Ancestralidad; Afrocolombianos; Comunidades Negras; Titulación Colectiva; Formación del Estado; Antioquia.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** julio de 2014

## Cómo citar este artículo

Domínguez Mejía, Marta Isabel. (2015). Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de “aprendizaje” del Estado. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 101-123.

---

\* El artículo es producto de la investigación, *Transformaciones territoriales de las comunidades negras en Antioquia: Procesos de titulación colectiva, organización local, innovaciones y dificultades en el fortalecimiento de capacidades locales 1993-2011*, y financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), en el marco de la convocatoria temática *Expedición Antioquia 2011*, y contó con el apoyo del proyecto de sostenibilidad del Grupo de Investigación en Historia Social de la Universidad de Antioquia (UdeA.). En la investigación participaron las estudiantes de Sociología Laura López Toro, Daniela Ochoa Agudelo, Vannesa Monsalve Restrepo y Stephany Narvaez. Agradezco a la historiadora Mayra Parra por la juiciosa lectura de este artículo y por sus valiosas sugerencias.

\*\* Socióloga. Magíster en Género. Doctora en Ciencias Sociales con Énfasis en Sociología. Profesora investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, y miembro del Grupo de Investigación en Historia Social del Centro de Investigaciones Sociales y Humanas, UdeA. Correo electrónico: marta.dominguez@udea.edu.co

# **Black Rural Communities of Antioquia: Discourses of Ancestrality, Collective Land Titling and the Learning Processes of the State**

## **Abstract**

The following article analyzes how different actors involved in the process of collective land titling of afro-Colombian territories in Antioquia construct discourses about the ancestral occupation of the land. The article describes the variety of migratory processes that have configured black rural communities in Antioquia over the past four decades, as registered in land titling records and as observed in two case studies. Contrasting with this variety of experiences, the process of land titling has consolidated a homogenizing official discourse that professes continuity between the back rural territories of today and those occupied by *cimarrones* in the eighteenth century. The article argues that processes of reception, learning, re-signification and appropriation of discourses of ancestrality occur within communities as well as amongst State functionaries.

## **Keywords**

Ancestral Lands; Afrocolombians; Black Communities; Collective Land; State Formation; Antioquia.

[ 102 ]

## Introducción

La ocupación “ancestral” es uno de los requisitos de la Ley 70 de 1993<sup>1</sup> para que las poblaciones afrodescendientes titulen colectivamente sus tierras. Sin embargo, los procesos de poblamiento de las comunidades negras de Antioquia presentan, en las últimas cuatro décadas, una gran variedad de experiencias migratorias y trayectorias de poblamiento, que no necesariamente se compaginan con una idea de ancestralidad anclada en la ocupación permanente y prolongada de un territorio por parte de una comunidad relativamente estable e implícitamente “aislada”.

Se toma como fuente principal los expedientes de titulación colectiva de Antioquia, que recogen los informes etnohistóricos, mapas y censos que producen las comunidades, y los conceptos, reportes y resoluciones que producen los funcionarios del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), las entidades gubernamentales encargadas de la titulación. Se abordan también dos estudios de caso de corte etnográfico realizados en Bocas del Atrato, en el golfo de Urabá y en Mandé, en el municipio de Urao.

### 1. De “categorización” a “formación del Estado”: repensando el debate entre “huellas de africanía” y etnización

El *requisito de ancestralidad* que está consignado en la Ley 70 de 1993 hace parte de los instrumentos legales que materializan la nación multicultural, proclamada en la Constitución Política de 1991. Diversos autores han estudiado cómo este multiculturalismo, declarado constitucionalmente en varios países de América Latina, ha significado para los afrolatinoamericanos un proceso de categorización, que implica que se comiencen a figurar en las leyes y políticas de Estado como un grupo social diferenciado de manera formal (Ng´weno, 2013). Algunos han planteado, específicamente para Colombia, que estos procesos de categorización implican la etnización (Restrepo, 2013) de las poblaciones rurales del pacífico y, a su vez, la vinculación discursiva de “lo étnico” con nociones muy particulares del territorio, planteando también

[ 103 ]

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONGRESO. Ley 70. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

que, en la categorización de los afrodescendientes, la conexión con la tierra es relativamente reciente (Wade, 1994; Hooker, 2005).<sup>2</sup>

La definición de “grupo étnico” que explícitamente plantea la Ley y que se ha convertido en “sentido común” (Restrepo, 2013, p. 21), es la de comunidades culturalmente diferenciadas, territorialmente definidas y con prácticas productivas particulares. Cuando esta noción se plasma en leyes, decretos y políticas, implica un proceso de categorización en que ciertas características de las comunidades negras se resaltan, generalizan y se convierten en requisitos para acceder a derechos especiales (Ng´weno, 2013, p. 77). Para las comunidades negras, este proceso de categorización implica cumplir con los requisitos para titular, que cubren tres aspectos centrales: a) *organizativos*, las comunidades se deben organizar en consejos comunitarios; b) *culturales*, las comunidades deben establecer que tienen una cultura propia; y c) *territoriales*, las comunidades deben delimitar su territorio, probar que ocupan “baldíos de la nación” y que son pobladores ancestrales.<sup>3</sup>

[ 104 ]

Hablar de “categorización” puede insinuar un proceso relativamente unívoco, de arriba para abajo, como si las categorías plasmadas en las leyes y decretos se produjeran de manera autónoma por un aparato estatal centralizado. Lo que se puede observar, más bien, es que en el ir y venir de los documentos que dan respuesta a los requisitos para titular colectivamente las tierras ocupadas por comunidades negras, los diferentes actores comunitarios, técnicos, funcionarios del Incode y, en algunos casos, ONG nacionales o internacionales, le imprimen matices a lo que para cada quien implica ser un “grupo étnico” culturalmente diferenciado, tradicional y territorialmente definido.

En este sentido vale la pena hacer una aclaración. Hablar de procesos de categorización, que surgen del reconocimiento legal de los afrodescendientes como grupo étnico, no significa insinuar que las comunidades negras no tienen rasgos culturales propios o que “no existen” por fuera del proceso de hacer efectivos sus derechos. Estas tampoco “se inventan” en un proceso de instrumentalizar la cultura para acceder a beneficios. Por absurda que resulte esta aclaración, una fracción significativa de las discusiones sobre la etnicidad

---

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que el vínculo de las comunidades negras con la tierra aparezca solo a partir de la Ley 70 de 1993. En la manera en que se plasman legalmente las categorías que diferencian a los grupos sociales, el vínculo con la tierra aparece de manera tardía para las comunidades negras, a partir de la Constitución de 1991.

<sup>3</sup> Para una discusión sobre el proceso de organización como consejo comunitario para titular véase Marta Domínguez (2011a).

de los afrocolombianos se ha quedado en la polarización de posiciones caricaturizadas: por un lado, la autenticidad étnica cimentada en una idea implícita de aislamiento de las comunidades en la que persisten huellas de africanía; y por el otro, la instrumentalización de lo étnico, planteada como la invención de la comunidad.<sup>4</sup> La discusión enmarcada en esta dicotomía es doblemente problemática.

Por un lado, desentrañar cómo persisten huellas de africanía en las prácticas, representaciones, memorias y lenguajes de las poblaciones afrodescendientes, no puede llevar a una negación de la contemporaneidad de estos grupos, ni del dinamismo de su cultura. Esto implicaría caer en lo que tan hábilmente critica Johannes Fabian (2002) al hablar de cómo los antropólogos construyen su “objeto” de estudio, negando la contemporaneidad.<sup>5</sup> Esta negación no permite observar los intercambios, las incorporaciones y las resignificaciones de la cultura y el territorio que conllevan los procesos dinámicos y actuales en los que están inmersas las comunidades negras contemporáneas.

Por otro lado, hablar de etnización no significa que estos grupos no tengan sus propios procesos culturales y que no utilicen criterios diferentes a los que ofrecen leyes y decretos para identificarse. De hecho, Restrepo (2013), Bettina Ng´weno (2013), Odile Hoffmann (2007), Carlos Agudelo (2005), entre otros, centran su atención en el proceso contemporáneo de autoidentificarse y ser identificados como comunidades negras, incluyendo procesos de incorporación y resignificación de elementos culturales e identitarios, que se construyen en el intercambio con otros actores: organizaciones afrocolombianas que asesoran procesos de titulación (Domínguez, 2011b); funcionarios estatales que verifican el proceso; ONG internacionales; entidades ambientales; procesos de consulta previa

[ 105 ]

<sup>4</sup> Algunos de los antropólogos que investigaban las comunidades negras de Colombia antes de la Constitución de 1991, participaron de manera activa en su defensa como grupo étnico con rasgos culturales diferenciados. Las huellas de africanía fueron de central importancia para lograr no solamente el reconocimiento étnico de los afrocolombianos, sino también sus derechos territoriales especiales. Defender esta perspectiva, frente a análisis que parecían insinuar que la etnicidad de las comunidades negras era “inventada”, debe entonces comprenderse, en parte, como el resultado del papel central que desempeñaron los antropólogos en lograr que la Ley 70 de 1993 fuera un hecho, dentro de los plazos que imponía el artículo transitorio 55.

<sup>5</sup> Fabian (2002) argumenta que los antropólogos niegan la simultaneidad y contemporaneidad de su objeto de estudio. En este caso de las comunidades negras de Colombia, esta negación se puede ver en algunas de las construcciones de “ancestralidad” que la vinculan con el aislamiento, la pureza de la raza y el “no contacto con otros diferentes”. Este tipo de construcción de ancestralidad se evidencia en muchos de los documentos oficiales de la titulación y muestran la influencia del tipo de discursos antropológicos que discute Fabian.

para megaproyectos, minería y concesiones de explotación; académicos y activistas; entre otros.

La manera que conceptualmente se ha encontrado aquí para “superar” esta problemática dicotomía entre una cultura legítima pero estática y una cultura dinámica pero instrumental, es recurrir a algunos aspectos teóricos y metodológicos de la perspectiva de la formación cotidiana del Estado (Joseph y Nugent, 1994; Agudo y Estrada, 2011), que plantea que la cultura popular y las luchas sociales no se pueden entender sin hacer referencia a las contiendas por gobernar y por establecer un orden estatal. A su vez, “el orden estatal” no se puede comprender como algo producido e implementado “desde arriba” sino como un ámbito de contienda, moldeado por múltiples actores y sus luchas.<sup>6</sup>

Este artículo se plantea como un aporte a la necesidad de pensar el Estado en términos relacionales, afirmando que es a través de la interacción entre diversos actores que se da forma a órdenes estatales que son histórica y geográficamente específicos. Una perspectiva relacional implica, evidentemente, pensar que esos actores que moldean órdenes estatales, —funcionarios, ciudadanos, activistas, académicos, entre otros—, se constituyen como tal en el mismo proceso de conformación de estos órdenes y, por lo tanto, el proceso no solo da cuenta de la consolidación de regímenes políticos sino también de los propios actores de la contienda. Los grupos de ciudadanos que se organizan, como en el caso de las comunidades negras rurales de Antioquia, se consolidan como actores reconocibles tanto para el Estado como para la sociedad, en el proceso de demandar del Estado el respeto de los derechos especiales consignados en la Constitución. Pero si los actores societales se consolidan en relación con el Estado, también los Estados se moldean en estas contiendas.

[ 106 ]

## 2. Aprendizaje y resignificación: procesos hegemónicos y lenguajes de la contienda

Discusiones metodológicas recientes en las fronteras de la historia social, la antropología política y la sociología histórica, plantean la importancia de retomar la documentación producida en la interacción de las instituciones del Estado y las comunidades o grupos sociales investigados (Stoler, 2009; Dube, 2001; Silva, 2007; La Serna, 2012; Rappaport, 2005; Burns, 2010).

---

<sup>6</sup> Para mayor detalle sobre esta perspectiva aplicada a la titulación colectiva de tierras de comunidades negras véase Marta Domínguez (2009).

La cuestión de los archivos para la investigación del pasado reciente tiene la particularidad de que los investigadores observan, por medio de fuentes etnográficas, entre otras, los procesos políticos y sociales que producen los documentos. Se ve entonces cómo los colectivos se desenvuelven “en la interacción con instituciones y políticas públicas” (Bosa y Santoyo, 2010, p. 243), y cómo en esta interacción los colectivos producen documentos que evidencian cómo se vuelven competentes en los “lenguajes del Estado”.

Los documentos de la titulación colectiva permiten ver cómo las personas “interactúan con los instrumentos y las clasificaciones estatales” y como los van aprehendiendo (Bosa y Santoyo, 2010, p. 244). En el caso de la titulación es “imposible reclamar un derecho sin llenar un formulario” o hacer una petición formal (Shijman, 2010, p. 282). Reclamar derechos implica para los sujetos definir su situación. Estas redefiniciones suponen competencias en las diferentes categorías jurídicas y en la producción de folios. La titulación colectiva produce correspondencia dirigida a diversas autoridades, que se convierte en una verdadera “red de escrituras” en la que las comunidades aprenden los procedimientos, las maneras de contestar, de defenderse, de apelar y de definirse para estar mejor protegidas. Así, las comunidades retoman, adoptan y adaptan los lenguajes que son “comprensibles” para el Estado como parte de su estrategia de acción política y estos lenguajes se incorporan en procesos identitarios complejos (Roseberry, 1994).

[ 107 ]

Sin embargo, la reflexión quedaría sumamente corta si no preguntara cómo se producen esos lenguajes que se le adjudican al Estado, en la medida en que se despliegan en sus documentos más formales como leyes, decretos y políticas nacionales. Se ha dado mucha menos atención al proceso de aprendizaje, que también ocurre en el ámbito estatal, en el que los funcionarios, en interacción con técnicos, académicos y ciudadanos, van cualificando los lenguajes estatales, adaptándolos a diferentes demandas.

Contrario a la visión de James Scott (1998), de un Estado que construye esquemas de orden geométrico, abstracto, que no tiene en consideración las formas de comunicación cotidiana de las personas del común, estos “lenguajes del Estado” son acoplamientos de origen diverso, que surgen precisamente de aprendizajes producto de la interacción con los sujetos sociales, sobre todo aquellos considerados antagónicos, insubordinados o “peligrosos”.

Si bien es cierto que diferentes actores sociales encuentran que se amplía su espacio de acción política con la aparición de estos lenguajes de la

participación, la inclusión y la autonomía comunitaria, resultan ser más una colonización del lenguaje de la contienda que una incorporación profunda de las demandas de estos actores. En la mayoría de los casos implica cambiar para no cambiar y refleja la gran plasticidad de los regímenes de dominación actuales y, a la vez, su resiliencia.

Si bien este es un tema que sobrepasa los alcances de este artículo, al mirar el proceso de construcción de discursos de ancestralidad en el contexto de la titulación colectiva de tierras de comunidades negras, se puede observar de manera puntual el proceso de “aprendizaje” y re-significación de los discursos de ancestralidad.

### **3. Las zonas de titulación colectiva en Antioquia y la variedad de procesos de poblamiento que relatan las comunidades**

Los procesos de titulación colectiva de comunidades negras de Antioquia que se tramitaron entre 1997 y 2011, resultaron en 14 títulos colectivos que representan más de 240 000 hectáreas adjudicadas a comunidades negras.<sup>7</sup> Si bien están en jurisdicción de 11 municipios pertenecientes a 6 subregiones del departamento, una vez se mapean todos los territorios colectivos resulta evidente que se concentran en tres zonas específicas: 1) la zona de influencia de la cuenca media del río Atrato, 2) el golfo de Urabá, y 3) la cuenca del río Porce-Nechí, a la altura de los municipios de Zaragoza y El Bagre. Existen también dos procesos aislados, uno en Yondó y el otro en Sopetrán.

[ 108 ]

---

<sup>7</sup> A 2014 se adjudicaron 15 títulos colectivos, uno fue revocado y hay otros 3 en trámite. La cifra exacta de la extensión de estos títulos es 243 081 hectáreas y 4872 m<sup>2</sup>. (Incoder, “Expedientes de titulación colectiva de comunidades negras de Antioquia”).

<sup>8</sup> El territorio de Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral de Atrato (Cocomacia), traspasa la frontera departamental con el Chocó, sin embargo, el cuadro incluye solamente la información sobre el territorio perteneciente al departamento de Antioquia.

<sup>9</sup> El título colectivo de Rompederos fue posteriormente revocado, por solicitud de la misma comunidad, argumentando que en ese lugar ya no había más de cinco familias afrodescendientes.

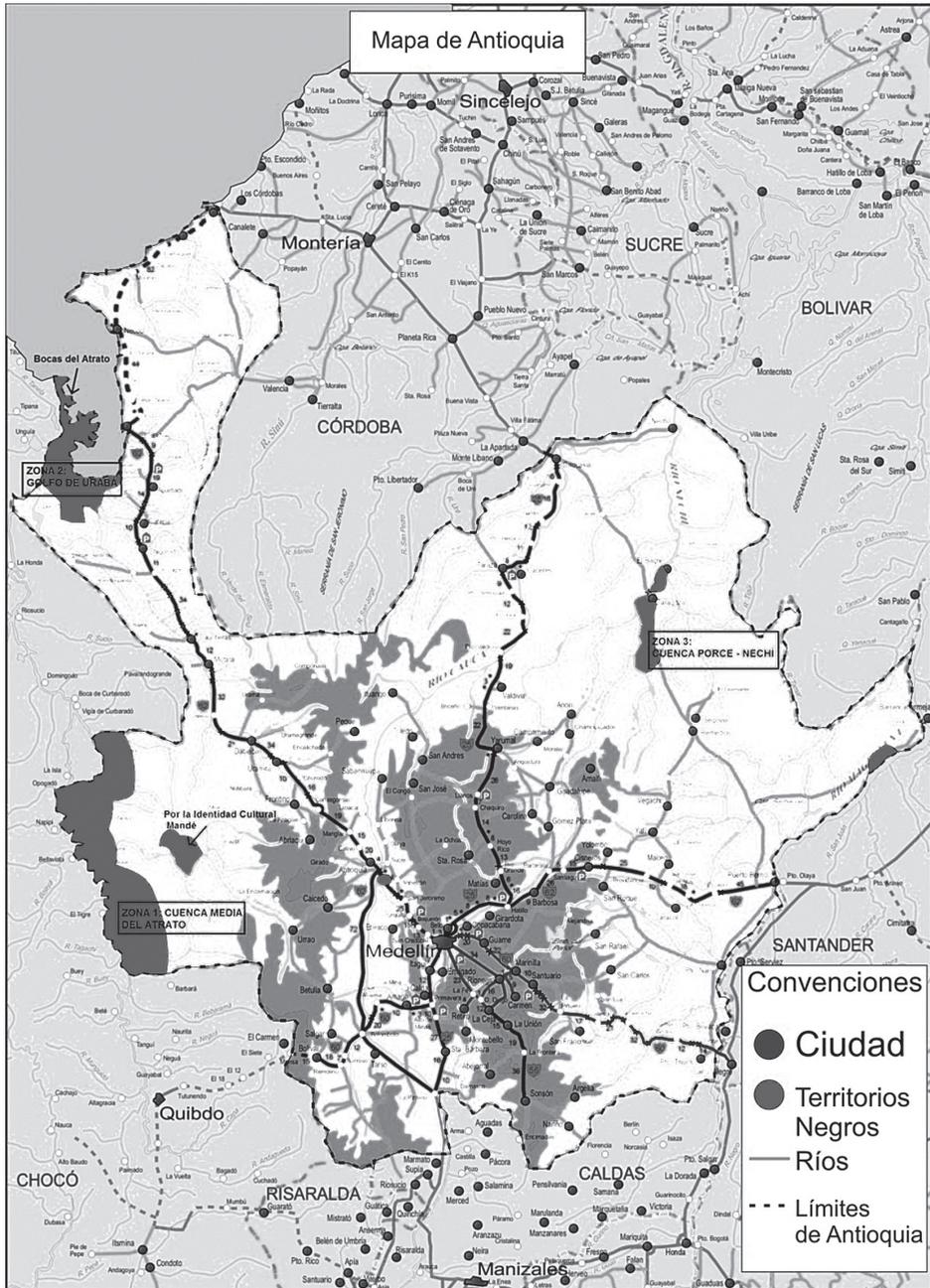
**Cuadro 1.** Zonas de títulos colectivos de comunidades negras en Antioquia (incluyendo títulos en trámite).

Zona	Consejos comunitarios	Municipios	Área titulada hectáreas	Año titulación
<b>Zona 1. Influencia cuenca media Atrato</b>	Cocomacia <sup>8</sup>	Vigía del fuerte, Murindó y Urrao	179 581 (total 695 245)	1997
	Por la Identidad Cultural de Mandé	Urroo y Frontino	12 399	2001
	Por el Desarrollo Integral	Murindó	11 120	2001
<b>Zona 2. Golfo de Urabá</b>	Bocas del Atrato y Leoncito	Turbo	34 344	2000
	Los Mangos	Turbo	364	2000
	Los Manatíes	Turbo	4397	2000
	Bahía Colombia	Turbo	En trámite	n.a.
<b>Zona 3. Cuenca Porce-Nechí</b>	Pueblo Nuevo	Zaragoza	235	2002
	El Aguacate	Zaragoza y Anorí	976	2002
	Bocas de Caná	Zaragoza y Anorí	2027	2002
	Porce Medio	Zaragoza, Segovia y Anorí	2888	2002
	Nueva Esperanza	El Bagre	1464	2011
	Chaparroza	El Bagre	1516	2011
	Villa Grande	El Bagre	663	2011
	Tarachica	El Bagre	En trámite	n.a.
	Chilona El Salto	Zaragoza	En trámite	n.a.
<b>Procesos asilados</b>	San Nicolás	Sopetrán	30	2003
	Rompederos <sup>9</sup>	Yondó	862	2006

[ 109 ]

Fuente: Incoder, "Expedientes de titulación colectiva de comunidades negras de Antioquia".

Mapa 1. Ubicación general de zonas de titulación colectiva en Antioquia.



[ 110 ]

Fuente: Incoder, "Expedientes de titulación colectiva de comunidades negras de Antioquia".  
Elaboración Rafael Salazar.

Cada una de estas zonas presenta especificidades en cuanto a los procesos de poblamiento y de consolidación territorial. Algunas pistas sobre las trayectorias migratorias de los pobladores que se arraigaron como comunidad negra en las diferentes zonas de Antioquia se pueden recoger en los expedientes de titulación, sobre todo en los censos e informes etnohistóricos que producen las comunidades, casi siempre con la asesoría de organizaciones externas —como Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)<sup>10</sup> y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur)<sup>11</sup>—, pero también resulta interesante contrastar estos informes con los recuentos que hacen las personas sobre sus orígenes durante los estudios de caso realizados en los territorios de Bocas del Atrato y Leoncito —golfo de Urabá— y Por la Identidad Cultural de Mandé —zona de influencia de la cuenca media del Atrato—.

### 3.1 Zona 1. Influencia de los procesos organizativos de la cuenca media del Atrato

Todos los procesos de titulación de la zona 1 han participado en las dinámicas de organización de Cocomacia, uno de los territorios colectivos más extensos del país, con solo una fracción de su territorio en Antioquia. En esta zona hay tres territorios colectivos que se caracterizan por ser los más extensos del departamento y por englobar varias veredas, poblados y comunidades en cada territorio, planteándose —a veces— como *Consejos Mayores*. Estos territorios son los que más claramente se acercan al concepto de ocupación ancestral que contempla la Ley, con una permanencia continua e ininterrumpida en el territorio.

[ 111 ]

Al retomar experiencias del trabajo de campo en Mandé, cuando los pobladores hablan sobre los orígenes de la comunidad, especialmente los hombres, lo hacen de manera explícita sobre el proceso de titulación, con la colaboración de Corpourabá y Acnur. Revelan cómo el proceso de entrevistar a los mayores y plasmar por escrito el “informe etnohistórico”, tuvo un efecto de hegemonización sobre la memoria colectiva. Casi todos,

<sup>10</sup> Corporación Autónoma Regional de Urabá que asesoró la primera etapa de la titulación colectiva del Consejo Comunitario por la Identidad Cultural de Mandé, también presente en el proceso de titulación de Bocas del Atrato y Leoncito.

<sup>11</sup> En el caso del Consejo Comunitario por la Identidad Cultural de Mandé, debido a un desplazamiento forzado en 2007 —como resultado de enfrentamientos entre el Ejército y las FARC— coordinó una misión en la zona de Mandé, apoyando a este Consejo Comunitario en un nuevo proceso para incluir algunos predios que habían quedado por fuera en el proceso de 2001. Acnur apoyó sobre todo en un proceso participativo para la creación del reglamento interno del Consejo Comunitario.

al hablar sobre los orígenes de la comunidad, se remiten a los listados de los primeros pobladores que llegaron, y las líneas familiares que se derivan de estos tal y como lo recuerdan del proceso de titulación. Esto no quiere decir que otros relatos no convivan con esta memoria colectiva. Si se pregunta más directamente por la historia familiar y de vida de pobladores individuales, sale a relucir, sobre todo en los relatos femeninos, ya no la llegada y la permanencia de los pobladores en Mandé, sino las historias familiares de viajes y largas estadías en Medellín, en Urabá, y en diferentes municipios de Chocó. El discurso generalizado de un origen remoto y una permanencia continua en el territorio de un número reducido de familias con una gran descendencia, convive sin conflicto con relatos más individuales de gran movilidad geográfica, y de una trayectoria de vida que combina experiencias rurales con experiencias urbanas.

### **3.2 Ciclos de migración en el golfo de Urabá: la incidencia de las madereras, bananeras y el desplazamiento forzado**

[ 112 ] La zona 2 de títulos colectivos está ubicada en el municipio de Turbo en el Urabá Antioqueño, en las riberas de los ríos y quebradas que hacen parte de la desembocadura del río Atrato. En esta zona hay cuatro consejos comunitarios, tres con títulos colectivos —Bocas del Atrato y Leoncito, Los Mangos y Los Manatés— y uno cuya titulación aún se encuentra en trámite —Bahía Colombia—. Los tres títulos expedidos representan casi cuarenta mil hectáreas de propiedad colectiva de comunidades negras en el golfo de Urabá (39 106 ha, 7130 mt<sup>2</sup>).

Estos territorios están en zonas de bajamar donde predomina el bosque de mangle. Los bosques nativos de otras especies han sido extensamente intervenidos por la explotación de madera y la mayoría de estas comunidades viven actualmente de la pesca. En Bocas del Atrato, según la evaluación técnica realizada por el Incora, aproximadamente cinco mil hectáreas de las solicitadas son bosques de manglar donde las comunidades han construido sus caseríos y donde llevan a cabo la mayoría de sus actividades.<sup>12</sup> Esto implica que las viviendas y los caminos deben ser construidos sobre pilotes de madera enterrados en las aguas poco profundas características de los bosques de mangle. Como se constató en el estudio de caso, en este territorio no hay terrenos secos donde cultivar.

---

<sup>12</sup> Incoder, “informe visita técnica a Bocas del Atrato y Leoncito”. Bogotá, 1998. A. I, (cajas y legajos sin numeración) ff. 60-71.

Las titulaciones colectivas de Bocas del Atrato, Los Mangos y Los Manatíes hacen parte de un mismo proceso: los tres consejos comunitarios se crearon en los mismos días de diciembre de 1998, y todos los pasos para titular se hicieron de manera simultánea. El Consejo Comunitario de Bahía Colombia, aunque geográficamente cercano —colinda con Los Mangos y Los Manatíes—, pertenece a otro proceso de titulación que se adelantó conjuntamente con comunidades negras de los municipios de Apartadó, Carepa y Chigorodó, en 2006. Todas estas comunidades se unieron bajo un solo consejo comunitario llamado Puerto Girón, pero se disolvió y Bahía Colombia tomó la determinación de continuar el trámite de manera independiente.

### ***3.2.1 Incidencia del conflicto armado y del desplazamiento forzado***

Las cuatro comunidades negras de esta zona registran en sus documentos la incidencia del conflicto armado en sus territorios. La situación más dramática se presenta en el territorio de Bahía Colombia, donde en 1996 las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) expulsan a los pobladores de las márgenes de los ríos León y Suriquí, que se desplazan a los cascos urbanos de Apartadó, Turbo, Carepa y Chigorodó. Se denunció la venta forzada de terrenos y la existencia de trámites de titulación privada en terrenos que hacían parte de la solicitud de titulación colectiva de Puerto Girón. De hecho, la solicitud de titulación de Bahía Colombia es también una solicitud de reubicación de familias desplazadas, interesadas en construir un nuevo centro poblado cerca al mar.<sup>13</sup> Los informes presentados por Los Mangos y Los Manatíes también mencionan la incidencia de actores armados en sus territorios, reportando el desplazamiento forzado de buena parte de la población seis años antes de comenzar la titulación. En Bocas del Atrato no se reporta la acción directa de los actores armados, sin embargo, en 1998 llegó población desplazada de Cacarica, doblando la población total del caserío. El acta de la visita técnica de los funcionarios del Incoder registró la presencia de 49 familias desplazadas de Cacarica, evidenciando que el número de desplazados casi igualó al número de personas de la comunidad.

[ 113 ]

<sup>13</sup> Junta Consejo Comunitario Bahía Colombia “Informe Etnohistórico Bahía Colombia” Oficina Incoder, CAM, Bogotá, s. f. (cajas y legajos sin numeración), f. 6.

### **3.2.2 Orígenes de las comunidades y procesos de poblamiento**

En sus informes etnohistóricos, las cuatro comunidades negras de esta zona coinciden en que sus primeros pobladores vinieron del Chocó en las década de 1960 y 1970. En Bocas del Atrato se identifica como momento de origen 1960-1963, cuando llegan a la zona tres empresas madereras: Madurex, Maderas del Atrato y Maderas de Urabá. Se establecen al mismo tiempo aserríos que emplearon a familias provenientes del Chocó y de otros municipios antioqueños conectados por el Atrato, principalmente Vigía del Fuerte. Los informes etnohistóricos de Los Mangos y Los Manatés también registran que las personas llegan del Chocó en la década de 1960 para trabajar en empresas madereras. Cuando estas empresas se retiran en la década de 1980 algunas de las familias permanecen, dedicándose principalmente a la pesca y, en algunos casos en que los terrenos lo permiten, a la siembra de cultivos.

En el informe de Bahía Colombia, se habla de que las personas llegan también en la década de 1960, tanto de Chocó como de municipios de Atlántico. La población aumenta en las riberas del río Suriquí hacia 1970 por la demanda de vara de mangle para los cultivos de banano, dando el nombre de "Los Cortavara" a la comunidad que hoy se conoce como Bahía Colombia. Con la implementación del nylon bananero, en 1989 se reduce la demanda de varas y la población pasa a depender de la pesca, del cultivo del plátano y del corte de madera para la construcción de casas y puentes.

[ 114 ]

Durante el estudio de caso en Bocas del Atrato fue común encontrar referencias a la alta movilidad de la población afrocolombiana a lo largo del río Atrato. El hecho de moverse río arriba y río abajo, a veces permaneciendo largas temporadas en diferentes municipios de Antioquia y Chocó, se planteaba como una característica de las comunidades negras de esa zona y nunca se pensaba como algo que entrara en contradicción con el espíritu de la titulación colectiva. En el estudio de caso también se evidenció una estrecha relación con el casco urbano del municipio de Turbo, donde los pobladores temporalmente fijaban residencia ya fuera para estudiar o trabajar. Sin embargo, los títulos requieren implícitamente que solo la asociación permanente y prolongada de una comunidad en un lugar otorgue derechos territoriales. Esto hace que tanto las comunidades como los funcionarios de la titulación construyan nuevos relatos sobre la permanencia de la población en una zona y busquen diferentes recursos para construir la idea de ancestralidad.

### **3.2.3 Cuenca de los ríos Porce-Nechí: enclaves mineros y redes familiares de migración**

Los consejos comunitarios de la cuenca de los ríos Porce y Nechí están ubicados en los municipios de Zaragoza, Anorí, Segovia y El Bagre. Según los antecedentes etnohistóricos que recogen las comunidades, sus poblados se crearon en las décadas de 1930 y 1940 con personas provenientes de lugares muy específicos de Chocó —Lloró— y del Pacífico caucano —Guapi—, que migran principalmente para trabajar en minería artesanal. La llegada de estos pobladores coincide con la consolidación de empresas mineras extranjeras en el nordeste antioqueño en la década de 1930, en especial Frontino Gold Mine en Segovia y The Pato Consolidated Gold Dredging Limited en Zaragoza.

Lo que evidencian los relatos etnohistóricos y los censos que realizaron las comunidades negras, coincide con las dinámicas demográficas que registran estudios sobre el enclave minero. La vereda de Pueblo Nuevo fue fundada en 1942 por un grupo de pobladores provenientes de Guapi, Cauca, que llegan en busca de oro (Girón, 1988). El Aguacate y Bocas de Caná registran asentamientos creados entre 1938 y 1942 al llegar algunas familias de Lloró, Chocó, buscando oro para su explotación artesanal. La coincidencia en los lugares de origen, implica fuertes redes de parentesco que entran a desempeñar un papel importante a la hora de migrar en busca de mejores oportunidades. En este caso, la llegada de población de Guapi y Lloró implica una migración escalonada de personas de un mismo grupo familiar, que encuentran a sus familiares y vecinos en el lugar de llegada.

[ 115 ]

Lo que resulta evidente al retomar los informes etnohistóricos que producen las comunidades negras de las diferentes zonas de titulación de Antioquia, es que construyen discursos sobre la ancestralidad de sus territorios que se incluyen como parte de lo que significa ser los pobladores ancestrales de esta zona, la movilidad a lo largo del río Atrato o los procesos migratorios en busca de oro para su explotación artesanal. Como se expone a continuación, esta construcción de discursos de ancestralidad toma matices diferentes para los funcionarios de la titulación.

#### **4. Los discursos de ancestralidad: fragmentos repetidos y reivindicaciones de verdad en los expedientes de la titulación colectiva**

Al examinar la variedad de documentos que producen los funcionarios de la titulación, resulta de particular interés metodológico analizar fragmentos repetidos y documentos copiados de un expediente de titulación a otro. Estas copias aparecen como reivindicaciones de verdad que se alojan en la memorización y la repetición. Implican ideas que se forman los funcionarios sobre lo que significa ser afrodescendiente, sobre lo que implica la ancestralidad, la tradición y el territorio.

En estas repeticiones se pueden identificar tres procesos de reivindicación de verdad que se materializan en las copias y que dibujan un proceso de construcción de discursos de ancestralidad de los territorios de comunidades negras por parte de los funcionarios de la titulación: primero, una necesidad constante por parte de los funcionarios de las visitas técnicas por encontrar las huellas de africanía en las comunidades negras actuales de Antioquia y, sobre todo, corroborar que estas son conscientes de ser los descendientes de esclavos africanos; segundo, la reiteración del vínculo directo entre los territorios actuales de las comunidades negras de Antioquia y los palenques formados en el siglo XVIII; tercero, insistir en el aislamiento de estas comunidades y la ausencia de contacto con otras étnias, manteniendo la “pureza de la raza”.

[ 116 ]

Estos lenguajes particulares con los cuales los funcionarios del Estado se refieren a las comunidades y que tienden a homogenizar la variedad de situaciones territoriales, no solamente surgen de los parámetros de la Ley de titulación colectiva. También provienen de la primera experiencia de titulación que tuvieron los funcionarios del Incora en las fronteras entre Antioquia y Chocó.

##### **4.1 Cocomacia y los discursos de ancestralidad: un punto de partida del aprendizaje del Estado**

Cocomacia fue la primera experiencia de titulación colectiva para los funcionarios del Incora de Antioquia. Aunque el terreno solicitado estaba ubicado principalmente en Chocó, era necesario adelantar un proceso separado para la fracción antioqueña para anexarla en la resolución final de titulación. Así, esta experiencia se llevó a cabo con un Consejo

Comunitario que hacía parte de un proceso de organización mucho más amplio de toda la cuenca media del río Atrato y que tenía una organización formalmente constituida incluso antes de la titulación colectiva, la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA), creada en 1987, cuyo antecedente, como en muchas otras comunidades negras del Pacífico, fueron las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB) que, en este caso, contaban con el acompañamiento del Equipo Misionero Claretiano. Las dinámicas de reuniones y talleres de las CEB consolidaron una base para la organización, la cual fortaleció la movilización de los pobladores de la cuenca del río Atrato para detener las concesiones de explotación maderera en 1983 (Domínguez, 2011a). Líderes de esta asociación participaron en la Comisión Especial para Comunidades Negras en 1992-1993, que formuló el proyecto de ley de titulación colectiva posteriormente aprobada como Ley 70 de 1993. Una buena parte de lo que aparece en la Ley y en los decretos reglamentarios sobre cómo las comunidades deben organizarse para la titulación colectiva y las formas tradicionales de producción, tiene como fundamento la experiencia organizativa de ACIA.

Los elaborados informes presentados por la junta de Cocomacia dan cuenta de esta historia organizativa. A su vez se presenta como sustento de una cultura propia fundamentada en las huellas de africanía y un pasado de esclavitud y lucha por la libertad.

[ 117 ]

Toda esta historia fue dejando huellas en la cultura de esas personas que al llegar de África se fueron relacionando, de una forma u otra, con los indígenas americanos y con los españoles, hasta crear una nueva comunidad, somos los que hoy nos llamamos y sentimos pueblo negro de Colombia, o como dicen otras personas, afrocolombianos y afrocolombianas. Es así como se puede ver que ser comunidad negra en Colombia, en especial en el Pacífico colombiano, hace referencia a un grupo de personas cuyo pasado se remite a un origen africano, que ha hecho una apropiación territorial y ha desarrollado ya una cultura, normas y prácticas tradicionales propias, desde las cuales establecen nuestras relaciones sociales y económicas, así como particulares formas de propiedad que establecen una diferencia con el resto de la población colombiana, tal y como lo define el Artículo Transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia (Historia de la Asociación Campesina Integral del Atrato ACIA, Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> De la Torre, Lucía Mercedes. (s. f.) Historia de la Asociación Campesina Integral del Atrato-HACIA. Manuscrito inédito.

Esta primera experiencia con ACIA, al organizarse Cocomacia como Consejo Comunitario, sienta un precedente en los funcionarios de la titulación colectiva de Antioquia. De ahí en adelante se puede rastrear la insistencia de los funcionarios del Incora para que todas las comunidades negras del departamento reconozcan vínculos con el continente africano como fundamento de su cultura ancestral, específicamente en los casos de Mandé y Murindó, mientras que en los informes de la visita técnica de funcionarios del Incora introducen en los antecedentes etnohistóricos la historia de los esclavos negros en la época colonial y la formación de palenques, los informes de la junta de los consejos se concentran más en la historia de la comunidad, los primeros ocupantes y sus trayectorias, que en realzar su orígenes africanos. De hecho, el informe de Murindó expresa que muy pocos integrantes de la comunidad sabían que sus antepasados vinieron de África, esclavizados por los españoles.

La resolución final de titulación de Cocomacia retoma los párrafos presentados en el informe etnohistórico de la junta del Consejo Comunitario. Estos mismos párrafos, con algunas variaciones y ajustes, son los que aparecen posteriormente en el resto de las resoluciones de titulación de Antioquia, así se trate de regiones con historias de poblamiento diferente e incluso cuando las propias comunidades no plantearan la esclavitud y el cimarronaje como parte de su memoria colectiva. El siguiente párrafo es copiado del informe de la Junta de Cocomacia y aparece en la resolución de titulación:

[ 118 ]

Desde el punto de vista histórico, los asentamientos humanos de las comunidades negras de esta región obedecen a los desplazamientos forzados que se iniciaron después del descubrimiento de América. Cuando los europeos asentados en América descubrieron las riquezas existentes y decidieron someter a los africanos a la esclavitud. Es así como desde principios del siglo xvii empezaron a llegar los africanos esclavizados cimarrones, asentándose en diferentes regiones de la costa del Pacífico y del Atlántico. En el departamento del Chocó ocuparon los sectores mineros de Nóvita, Sipí, Tadó y Quibdó. Huyendo del maltrato que recibían de los esclavizadores y buscando mayores oportunidades se fueron ubicando en la parte selvática y en las riberas de los ríos, continuando con las mismas tradiciones agrícolas, pecuarias y mineras. Luego fueron organizando sus familias y de esta forma fundaron sus poblados y caseríos, establecieron una ocupación ancestral e histórica sobre el territorio con sus prácticas tradicionales de producción que les ha permitido desarrollar su propio proyecto de identidad cultural.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Incoder, “Resolución 4566 del 29 de diciembre de 1997” Bogotá, 1997. A. I. Bogotá, cajas y legajos sin numeración.

Los procesos de repetición aparecen como reivindicaciones de verdad que se alojan en la memorización y la repetición de lo que los funcionarios de la titulación en Antioquia entienden por la ancestralidad de los territorios de las comunidades negras. Sin embargo, es evidente que los elementos que constituyen ese discurso oficial de la ancestralidad surgen de procesos de intercambio con las mismas comunidades, en este caso, en el contexto de la titulación colectiva de Cocomacia.

#### **4.2 Cuenca de los ríos Porce y Nechí: los discursos de ancestralidad anclados en la pureza de la raza**

Los informes que producen las comunidades negras de la cuenca de los ríos Porce-Nechí coinciden en referir su “ancestralidad” a los pobladores que llegaron del Pacífico en busca de oro: “Cuentan que al llegar se encontraron un paisaje muy hermoso, cubierto de montañas, bosques, ríos y quebradas. Montañas que se dedicaron a demoler con la acción de la minería”.<sup>16</sup>

En contraste, los informes del Incora insisten en explicar la existencia de estas comunidades negras como una continuación de palenques del siglo XVIII. En los informes de las visitas técnicas del Incora a esta zona de territorios colectivos aparecen, como en otros casos, los párrafos que describen a los afrodescendientes en Colombia, hablando de manera general de los desplazamientos de cimarrones y la constitución de palenques empleando todos los elementos que institucionaliza la Ley 70 para describir estas comunidades como ancestrales, tradicionales y ambientalistas. En este caso, sin embargo, surge un elemento nuevo: la preocupación por “la pureza de la raza” y por enfatizar que las personas de estas comunidades no se han mezclado con otros grupos étnicos:

En la zona ha sido la comunidad negra la que ha habitado este territorio. Fenómenos como la violencia y los procesos de colonización han incidido poco en la migración a la región de grupos o poblaciones, manteniéndose relativamente la comunidad con sus nativos [...] existen comunidades indígenas cercanas, pero hasta el momento no se han dado mezclas interétnicas.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Junta del Consejo Comunitario de Bocas de Caná, “Informe Etnohistórico de Bocas de Caná” s. f. A. I. Bogotá, cajas y legajos sin numeración, ff. 7-10.

<sup>17</sup> Incoder, “Informe visita técnica el Aguacate”. Bogotá, s. f. A. I. Bogotá, cajas y legajos sin numeración, ff. 76-87.

Se construye entonces, por parte de los funcionarios del Incora, un relato sobre el aislamiento en el que viven estas comunidades, restándole importancia al hecho de que los poblados se consolidaron en el siglo xx, con población que provenía de zonas tan lejanas como Guapi. Este discurso de la pureza de la raza se mantiene como énfasis incluso en los casos en que los funcionarios plantean la situación de la migración como dato secundario en la consolidación de las comunidades de esta zona. En el informe de la visita técnica de Bocas de Caná se plantean por primera vez los fenómenos de migración como un rasgo común de estas comunidades, manteniendo el énfasis en el aislamiento racial de “un solo grupo poblacional”:

La comunidad negra asentada en el territorio de Bocas de Caná se enmarca en la definición que de ellas hace el numeral 5 del artículo 2 de la ley 70 de 1993. En la zona fundamentalmente existe un solo grupo poblacional: negros llegados del Chocó, normalmente como en muchas partes han sufrido un proceso de emigración debido especialmente a fenómenos de violencia y en busca de mejores oportunidades de explotación del oro en otros lugares de la región.<sup>18</sup>

## Conclusión

[ 120 ]

Estudios históricos plantean el surgimiento de una sociedad esclavista en Antioquia desde comienzos del siglo xvii, lo cual da cuenta no solamente de la presencia significativa de población negra en la región sino también explica que “los negros y “lo negro” estén presentes en las más diversas maneras en la historia de esta región desde sus primeros tiempos hasta hoy” (Álvarez, 1981; Patiño, 1997). Si bien se puede hablar de población negra antioqueña desde el siglo xvii, esto no significa que las comunidades negras actuales necesariamente tracen sus orígenes hasta esa sociedad esclavista regional. Lo que se encuentra al indagar sobre las comunidades negras actuales es que presentan altos niveles de movilidad geográfica, especialmente en el siglo xx, viniendo de Chocó, de Cauca y del Caribe, en busca de mejores condiciones de vida y trabajo en empresas madereras, bananeras y mineras, en diferentes subregiones del departamento.

La política de titulación colectiva para comunidades negras fundamenta el derecho al territorio en la presencia continua y permanente de la población en un lugar concreto y delimitado, es decir, solo la asociación permanente y sedentaria de una comunidad le otorga derechos a un territorio (Gnecco

---

<sup>18</sup> Incoder, “Informe visita técnica Bocas de Caná” Bogotá, s. f. A. I. Bogotá, Cajas y legajos sin numeración, ff. 73-84.

y Zambrano, 2000, p. 176). En Antioquia esto ha resultado en un proceso de vinculación discursiva de las poblaciones actuales con cimarrones y palenqueros del siglo XVIII.<sup>19</sup> Si bien esto es comprensible, dado el requisito que pone la ley de “probar ocupación ancestral”, resulta interesante trazar cómo en Antioquia, en este esfuerzo por conectar discursivamente a las comunidades negras con los esclavos de la provincia de Antioquia, participan de manera central los funcionarios de la titulación. Sin embargo, siguiendo el rastro de estos discursos de los funcionarios, se encuentra que también han sido moldeados en la interacción con las comunidades durante el proceso de titulación colectiva. Estos aprendizajes de ida y vuelta plantean una porosidad tanto en los procesos de formación de discursos estatales como comunitarios.

## Referencias bibliográficas

1. Agudelo, Carlos. (2005). Retos del multiculturalismo en Colombia: política y poblaciones negras. Medellín: La Carreta.
2. Álvarez, Víctor. (1981, 17-21 de noviembre). *La insurrección comunera en la provincia de Antioquia*. III Congreso de Historia Colombiana. Universidad de Antioquia, Medellín.
3. Aquiles Escalante. (1981). Palenques en Colombia. En: Price, Richard (comp.). *Sociedades cimarronas* (pp. 72-78). México, D. F.: Siglo XXI.
4. Bosa, Bastien y Santoyo, Álvaro. (2010). Etnografía y archivos. Presentación del dossier. *Revista Colombiana de Antropología e Historia*, 46 (2), pp. 243-248.
5. Burns, Kathryn. (2010). *Into the Archive. Writing and power in colonial Peru*. Durham y Londres: Duke University.
6. COLOMBIA. CONGRESO. Ley 70. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Diario Oficial. 1993. N.º 41 013. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7388>
7. De la Torre, Lucía Mercedes. (s.f.) Historia de la Asociación Campesina Integral del Atrato-HACIA. Manuscrito inédito. Recuperado de [http://www.rds.org.co/aa/img\\_upload/c1a230c6696a0e3d3ded4cbdbe1edfd7/acia.pdf](http://www.rds.org.co/aa/img_upload/c1a230c6696a0e3d3ded4cbdbe1edfd7/acia.pdf)
8. Domínguez, Marta. (2009). ¿Revolución silenciosa o estrategia de control estatal? Mirando el Estado a partir de la titulación colectiva de tierras en el Pacífico colombiano (1993-2005). (Tesis inédita de Doctorado). El Colegio de México, México, D.F.

<sup>19</sup> Para mayor información sobre el cimarronaje en la provincia de Antioquia véase Sandra Montoya (2012). Son fundamentales para comprender el tema de la conformación de palenques los trabajos de María Cristina Navarrete (2003), Aquiles Escalante (1981) y Helene Vignaux (2000).

9. Domínguez, Marta. (2011a). La consolidación de un nuevo orden estatal en el Pacífico colombiano: titulación colectiva y nuevas identidades negras en Buenaventura. Agudo, Alejandro y Estrada, Marco (eds.). *Transformaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica: Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales* (pp. 179-229). México, D. F.: El Colegio de México, Universidad Iberoamericana.

10. Domínguez, Marta. (2011b). Le droit au territoire des communautés noires: mobilisation sociale et formation de l'État dans le Pacifique colombien (1993-2005). *Problèmes d'Amérique Latine*, 81, pp. 59-81.

11. Dube, Sahurab. (2001). *Sujetos subalternos. Capítulos de una historia antropológica*. México, D. F.: El Colegio de México.

12. Fabian, Johannes. (2002). *Time and the Other: How Anthropology Makes its Object*. New York: Columbia University Press.

13. Girón, Jesús. (1988). Un asentamiento negro en el río Nechí. Informe de investigación. Sección de Investigación y Documentación, Secretaría de Educación y Cultura, Departamento de Antioquia. Manuscrito inédito.

14. Gnecco, Cristobal y Zambrano, Marta (eds.). (2000). *Memorias hegemónicas, memorias disidentes: el pasado como política de la historia*. Popayán: Universidad del Cauca.

[ 122 ] 15. Hoffmann, Odile. (2007). *Comunidades negras en el Pacífico colombiano: innovaciones y dinámicas étnicas*. Quito: Abya-Yala.

16. Hooker, Juliet. (2005). Indigenous Inclusion/ Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America. *Latin American Research Review*, 39 (1), pp. 60-89.

17. Incoder, "Expedientes de titulación colectiva de comunidades negras de Antioquia" Bogotá. A. I., Bodega Avenida de las Américas, Bogotá (cajas sin numeración).

18. Incoder, "informe visita técnica a Bocas del Atrato y Leoncito". Bogotá, 1998. A. I., (cajas y legajos sin numeración) ff. 60-71.

19. Incoder, "Informe visita técnica Bocas de Caná" Bogotá, s. f. A. I. Bogotá, Cajas y legajos sin numeración, ff. 73-84.

20. Incoder, "Informe visita técnica el Aguacate". Bogotá, s. f. A. I. Bogotá, cajas y legajos sin numeración, ff. 76-87.

21. Incoder, "Resolución 4566 del 29 de diciembre de 1997" Bogotá, 1997. A. I. Bogotá. (cajas y legajos sin numeración).

22. Joseph, Gilbert y Nugent, Daniel (eds.). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*. Durham y Londres: Duke University.

23. Junta Consejo Comunitario Bahía Colombia "Informe Etnohistórico Bahía Colombia" Oficina Incoder, CAM, Bogotá, s. f. (cajas y legajos sin numeración), f. 6.

24. Junta del Consejo Comunitario de Bocas de Caná, "Informe Etnohistórico de Bocas de Caná" s. f. A. I. Bogotá, cajas y legajos sin numeración, ff. 7-10.

25. La Serna, Miguel. (2012). *The Corner of the Living: Ayacucho on the Eve of the Shining Path insurgency*. Chapel Hill: University of North Carolina.

26. Montoya, Sandra. (2012). Orden y desorden. Cimarronaje en la Gobernación de Antioquia. 1580-1630. (Tesis de pregrado inédito). Universidad de Antioquia, Medellín.

27. Navarrete, María Cristina. (2003). *Cimarrones y Palenques en el siglo xvii*. Cali: Universidad del Valle.

28. Ng´weno, Bettina. (2013) ¿Puede la etnicidad reemplazar lo racial? Afrocolombianos, indigenidad y el Estado multicultural en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 49 (1), pp. 71-104.

29. Patiño, Jhon Jairo. (1997). Compañías extranjeras y fiebre de oro en Zaragoza. 1880-1952. (Trabajo pregrado inédito). Universidad de Antioquia, Medellín.

30. Rappaport, Joanne. (2005). *Cumbe renaciente: una historia etnográfica andina*. Bogotá, D. C.: ICANH.

31. Restrepo, Eduardo. (2013). *Etnización de la negridad: la invención de las comunidades negras como grupo étnico en Colombia*. Popayan: Universidad del Cauca.

32. Roseberry, William. (1994). Hegemony and the Language of Contention. En: Joseph, Gilbert y Nugent, Daniel (eds.). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the negotiation of rule in modern Mexico* (pp. 355-366). Durham y Londres: Duke University.

33. Scott, James. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University.

34. Shijman, Emilia. (2010). Etnografía de archivos administrativos. Un corpus de demandas y quejas menores en un barrio de vivienda social. *Revista Colombiana de Antropología*, 46 (2), pp. 279-306.

35. Silva, Renan. (2007). *A la sombra de Clío*. Medellín: La Carreta.

36. Stoler, Ann. (2009). *Along the Archival Grain: Epistemic anxieties and colonial common sense*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

37. Vignaux, Helene. (2000). Palenque de Limón: ¿subversión o sumisión? Un caso de cimarronaje en el Nuevo Reino de Granada en el siglo xvii. *Revista Memoria*, 1, pp. 30-57.

38. Wade, Peter. (2004). Images of Latin American Mestizaje and the Politics of Comparison. *Bulletin of Latin American Research*, 23 (3), pp. 355-366.

[ 123 ]



# Aproximación a un modelo de comunicación para el desarrollo y la paz en contextos vulnerables\*

Gladys Toro Bedoya (Colombia)\*\*

## Resumen

¿Qué elementos conceptuales debe contener un modelo de comunicación para el desarrollo y la paz, que incida en la creación de nuevas condiciones de convivencia pacífica y vida digna en contextos vulnerables? A partir de la sistematización, como experiencia científica empírica, de las propuestas de comunicación implementadas durante la primera década del siglo XXI en el oriente del departamento de Antioquia, Colombia, y su contrastación con los aportes efectivos a la construcción de condiciones de convivencia pacífica y vida digna, se plantea la aproximación a un *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*, que se caracteriza por su apuesta dialógica, crítica, consciente, incluyente y participante, con énfasis en el desarrollo y la paz, a partir del reconocimiento del contexto en el que los sujetos le dan sentido a sus prácticas cotidianas, a su vida.

## Palabras clave

Comunicación; Desarrollo; Cultura de Paz; Modelo de Comunicación.

**Fecha de recepción:** octubre de 2013 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2014

## Cómo citar este artículo

Toro Bedoya, Gladys. (2015). Aproximación a un modelo de comunicación para el desarrollo y la paz en contextos vulnerables. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 125-146.

---

\* El artículo es producto de la tesis doctoral en Paz, Conflictos y Democracia, Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, España. Con apoyo del Proyecto de Sostenibilidad del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO), ES-CODI 2013-2014, Universidad de Antioquia.

\*\* Comunicadora Social-Periodista. Especialista en gobierno y cultura política. Doctora en Paz, Conflictos y Democracia. Docente del Departamento de Trabajo Social e Investigadora del grupo de investigación MASO. Correo electrónico: gladystorobedoya@hotmail.com

# **An Approach to a Communication Model for Development and Peace in Contexts of Vulnerability**

## **Abstract**

What conceptual elements must a communication model for peace and development have, in order to foster new conditions for peaceful coexistence and a dignity for inhabitants in contexts of vulnerability? Starting with the systematization of communication proposals implemented during the first decade of twenty first century in the eastern region of Antioquia, Colombia, and contrasting this with effective contributions to peaceful coexistence and improvement of living conditions, this article proposes a communication model for peace and development. The model is characterized by its dialogical, critical, participatory and inclusive purposes, emphasizing on development and peace, starting with the recognition of the contexts in which people give meaning to their everyday lives.

## **Keywords**

Communication; Development; Peace Culture; Communication Model.

## Introducción

La urgencia de la construcción de un *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz* en contextos vulnerables se justifica: 1) por la incomunicación, intolerancia y agresividad presentes en las interacciones familiares, sociales, organizacionales; 2) por las violencias directa, cultural y estructural (Galtung, 1995; Martínez, 2001), generadas desde distintos frentes y entre múltiples actores; 3) por la naturalización de la violencia en el diario convivir, representada en la pobreza, la exclusión, la negación a la diversidad étnica, sexual, religiosa, política; 4) por los lazos rotos de las redes ciudadanas y comunitarias en su interior, y en su relación con el entorno; 5) por los mensajes y actuaciones de los grupos de poder —político, empresarial, medios de comunicación, religioso—, entre otros.

La principal motivación que surge está dada por las condiciones conflictivas de convivencia, por el deficitario reconocimiento y respeto a la existencia del otro, por una marcada cultura de la ilegalidad, por la escasa garantía de condiciones de existencia digna, con bienestar y protección de los derechos humanos, por la precaria participación e intervención crítica y decidida de la población en su propio desarrollo y por un modo de vida mediado por la inconciencia, la injusticia, la desigualdad, la intolerancia, la agresividad y la incomunicación, que lejos están de propiciar una convivencia pacífica y en paz.

Pero a las dificultades se suman los múltiples focos de aprendizaje y de conocimiento construidos día tras día, como la decidida articulación e integración de saberes, potencialidades y capacidades entre organizaciones e instituciones, frente a la formulación y ejecución de propuestas de desarrollo; la comunicación y circulación de sentidos vinculantes, posibilitadores de la reconstitución del tejido social y la creación de redes, en la reivindicación de la participación, la toma de decisiones y la gobernabilidad democrática; el reconocimiento de la diversidad cultural urbana y rural como condición para el desarrollo endógeno y la paz, mediante procesos y proyectos integrales; el fortalecimiento de las relaciones, las alianzas y la movilización social frente a la solución de problemas sociales, entre otros.

La evidencia de estas circunstancias enunciadas hacen parte de una lectura crítica en un espacio-tiempo específicos, como experiencia científica empírica, durante la primera década del siglo **xxi** en la región del oriente del departamento de Antioquia, Colombia, en el marco del Programa Desarrollo

para la Paz (Prodepaz) y el II Laboratorio de Paz. La participación activa y directa, es decir, *ser arte y parte* de las dinámicas regionales, a partir de la perspectiva social y comunicacional por cerca de ocho años, permite la aproximación al *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*, resultado de un proceso de sistematización, modalidad investigativa abordada en la tesis doctoral, como posibilidad de evaluación, análisis, interpretación, acción y transformación de un fenómeno específico, bajo la concepción del conocimiento dialéctico: acción, reflexión, teoría y praxis social (Cifuentes, 2011).

En este sentido, la investigación debe ser contextualizada dentro de un proceso de creación participativo, con vinculación de los grupos de interés como las redes, colectivos y medios de comunicación, organizaciones y comunicadores naturales del Oriente antioqueño, con los cuales se relaciona la Corporación Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz). Es así como las asambleas regionales, los talleres subregionales, los grupos focales locales, los acompañamientos a los proyectos desde la dimensión comunicacional, los encuentros con las redes y medios de comunicación, los estudios y diagnósticos, permiten realizar y valorar la sistematización de las experiencias en comunicación en el Oriente antioqueño, con miras a la construcción del modelo.

[ 128 ]

El presente artículo plantea algunas nociones conceptuales, la contextualización territorial e institucional del proceso de sistematización, seguido de una descripción diagnóstica de algunas de las experiencias en comunicación desarrolladas entre 2001 y 2009, y finalmente, esboza una aproximación al *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*, que emerge de las vivencias sociales, políticas y comunicacionales del Oriente antioqueño, mediadas por realidades conflictivas y vulnerables.

## **1. Nociones conceptuales en comunicación, desarrollo y paz**

El enfoque del concepto de comunicación está hilvanado a otros como cultura, ciudadanía, democracia y movilización social, pues es una comunicación que pretende: “[La] transformación de la sociedad y de sus estructuras sociales” (Cortés y García, 2012, p. 26); comunica conocimiento, educa y forma, además de informar, genera lazos y relaciones de confianza y solidaridad, facilita el intercambio y la construcción de saberes. Es una comunicación que teje proyectos de vida por la configuración de nuevas ciudadanía en el espacio público, a través de las redes, los movimientos sociales, los medios de comunicación comunitarios y las organizaciones.

La comunicación genera tal fuerza e impacto en los proyectos de vida individuales y colectivos, que se convierte en un objeto de estudio para el desarrollo humano: “porque la comunicación está ligada directamente al desarrollo como objeto mismo de transformación de la sociedad y de los sujetos que la componen” (Alfaro, 1993, p. 11), en que la participación crítica y la conciencia son esenciales para la democracia, la garantía de los derechos humanos y el desarrollo de los pueblos en paz y convivencia pacífica.

En el Oriente antioqueño el lugar de la comunicación adquiere fuerza en los escenarios de encuentro, como las juntas de acción comunal, los consejos territoriales de planeación, las asociaciones de mujeres, de desplazados y víctimas del conflicto armado, los colectivos y redes de comunicación, las organizaciones de infancia y juventud, de derechos humanos, servicios públicos, entre otros, para la formación, la reflexión sobre su propio devenir, la participación e intervención en las decisiones públicas y la acción transformadora de realidades concretas.

Con respecto al desarrollo, uno de los enfoques que se acoge es el del desarrollo a escala humana:

[...] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, citados en Boisier, 1999, p. 4).

[ 129 ]

Este enfoque se entrelaza con la idea de desarrollo de Amartya Sen (2004), que trasciende los límites de la calidad básica de vida, de la garantía de los derechos humanos y de la satisfacción de las necesidades humanas, para adentrarse en el concepto de la libertad y reafirmar que: “el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada” (p. 16), es decir, para cultivar su hacer pensado; además, es fundamental el impulso a las capacidades para proteger la libertad de conciencia, de formar un concepto del bien, de buscar el sentido propio de la vida, de establecer vínculos afectivos y de vivir e interactuar con otros, para ser tratados como seres dignos (Nussbaum, 2012, p. 53), con facultades de elección y decisión, para vivir con libertad el propio desarrollo y la vida que se quiere vivir.

El concepto de paz se asume como el fomento de condiciones y oportunidades de vida digna, justa, equitativa, sostenible y sustentable de toda la población (Prodepaz, 2007). Es la posibilidad y capacidad de intervenir y decidir sobre el desarrollo integral, de participar en las decisiones que corresponden con el ámbito de lo público y el cumplimiento de los derechos y deberes humanos.

[...] la paz que queremos señalar es una referencia muy ambiciosa que está en el horizonte de la humanidad, a la que queremos dirigirnos y que supone una transformación absoluta de cuanto hacemos en el mundo. Tiene que ver con [...] el derecho a tomar decisiones, a la recuperación de la dignidad, y con los procesos de cambio y transformación a nivel personal, social, estructural, que están implícitos en el traspaso de una cultura de violencia a una Cultura de paz. Es decir, la perspectiva de la paz es la de avanzar en la mejora de la condición humana [desde los aspectos social, económico, político y ambiental] (Fisas, 2001, p. 20).

[ 130 ] La relación comunicación y desarrollo es interdependiente si se refiere a la humanización del desarrollo (Sen, 2004) y si se entiende la comunicación como un proceso transversal del mismo proceso de desarrollo, cuyo propósito final es la paz. Porque: “la paz debe ser el horizonte de bienestar normativo que nos guíe, la paz debe prevalecer, ser preeminente en nuestras vidas y en nuestras maneras de pensar” (Molina y Muñoz, 2004, p. 14).

## 2. Contextualización territorial e institucional

Durante la primera década de 2000, la región del suroriente de Antioquia,<sup>1</sup> área de influencia del Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz), era un territorio asediado por la violencia estructural y directa, con presencia de grupos armados legales e ilegales: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), autodefensas, paramilitares y bandas criminales, con negocios del narcotráfico, extorsión, secuestros, desapariciones, reclutamiento forzado, toma de pueblos, desplazamientos, retenes ilegales, atracos y homicidios.

A pesar de las grandes inversiones que los municipios aplicaron en los distintos sectores y en las áreas urbana y rural, el desarrollo integral de

---

<sup>1</sup> Conformada por 23 municipios desde la regionalización de Antioquia, pero por 28 desde la proyección Prodepaz. Son cinco subregiones —Altiplano, Bosques, Embalses, Páramo y Porce Nus— que comprenden un área de 8785 km<sup>2</sup> y un total de población en el área de influencia de la corporación de 590 713 (Sirpaz®, 2004-2007).

las comunidades fue deficitario y precario. Los índices de pobreza eran cada día mayores y el nivel de calidad de vida iba en un proceso de disminución acelerada: “La economía del oriente (agroindustrial, hidroenergética y turística, muy afectada por la violencia) ha crecido en el mediano plazo (1994-2003) menos que la de Medellín (al 1.5% anual vs. 1.8%)” (López, 2004). Además, es necesario precisar que las inversiones en las cabeceras fueron mayores que en las zonas rurales, a pesar que 70% de la población de los 28 municipios estaba ubicada en el campo.

Este ámbito contextual incidió en las dinámicas propias de la organización social formal e informal, provocó la fragmentación comunitaria, disminuyó los procesos de comunicación e intervención en el desarrollo local y regional, atomizó las relaciones y la integración organizacional, profundizó las acciones individuales y diezmó la capacidad ciudadana y gubernamental para elaborar y ejecutar los planes de desarrollo municipales.

Como respuesta a las actuaciones de los grupos insurgentes y a la ausencia de un Estado fuerte y decisivo, diversas organizaciones de la sociedad civil se dieron a la tarea de crear propuestas alternativas de desarrollo y paz que acompañaran y garantizaran un mínimo de calidad de vida a la población. Fue así como en octubre de 1998, la Diócesis de Sonsón, Rionegro, hizo una convocatoria a la dirigencia regional para adelantar acciones conjuntas que permitieran recuperar el Oriente antioqueño de las manos del conflicto armado y la violencia; flagelos generados, entre otros, por la injusticia y la inequidad social, que exigieron respuestas inmediatas de mitigación de los efectos del conflicto sobre la población más vulnerable y el impulso de un modelo de desarrollo regional que fuera arrojando “frutos de paz” (Prodepaz, 1999).

La respuesta se hizo explícita mediante la creación del Programa Desarrollo para la Paz, en septiembre de 1999, con sus principios rectores resumidos en el respeto a la vida, la consecución de la paz y el desarrollo humano integral, consignados en el documento de concepción:

[...] los alarmantes índices de injusticia, el deterioro de la paz ciudadana a nivel rural y urbano, la alta tasa de desempleo, la corrupción administrativa, la violación de los derechos humanos, son motivos suficientes para que los diferentes sectores de la sociedad realicemos esfuerzos mancomunados tendientes a la creación de espacios de convivencia y al fortalecimiento de la democracia, con base en los principios constitucionales de Justicia Social y Equidad (Prodepaz, 2002).

[ 131 ]

Desde su génesis, Prodepaz concibió la comunicación como un: “Proceso pedagógico de interacción, de diálogo de saberes y aprendizaje permanente, abierto a la crítica constructiva” (Prodepaz, 2002), principio fundamental para el acercamiento con el otro, interlocutor real o potencial para la institucionalización del Programa Desarrollo para la Paz, objeto principal de la corporación. Luego, en el cumplimiento de sus roles de Entidad Coordinadora Regional del II Laboratorio de Paz y como organización social de Paz y Desarrollo, redefinió la estrategia de comunicación ligada inicialmente a la formación y construyó la política con un claro enfoque de comunicación para el desarrollo (Alfaro, 1993; Beltrán, 2005), con las líneas estratégicas de comunicación pedagógica, comunicación pública y comunicación política, promoviendo capacidades sociales para el desarrollo, el fortalecimiento del capital social y su intervención en la transformación de la realidad, entendiendo que el desarrollo se construye entre todos y que la comunicación, principio de la vida humana, es el principio de la vida social.

La noción de comunicación concebida y aplicada desde Prodepaz, se convierte en la punta de lanza para construir la aproximación al modelo por su incidencia, proyección y aprendizajes generados en la región, bajo la premisa constante de la participación de las redes de medios y organizaciones sociales.

[ 132 ]

### **3. Diagnóstico de los medios de comunicación**

La primera década del siglo XXI se presentó como un rico y fructífero escenario de comunicación para el Oriente antioqueño, en contraste y contrasentido con la incidencia de los grupos armados en la vida cotidiana de sus habitantes, la debilitación y fractura de las organizaciones sociales, y la vulnerabilidad de la población frente a las violencias. A la vez, fue necesario guiar y fortalecer a la comunidad con información pertinente sobre los acontecimientos provocados por el conflicto armado —tomas, desplazamientos, desapariciones, voladuras a la infraestructura—, acompañarlos y apoyarlos en las alternativas de solución —atención humanitaria—, y promover la identificación, formulación y ejecución de nuevos proyectos, para posibilitar su permanencia o reubicación, además de su participación en los procesos de desarrollo local y regional.

El año 2003 fue propicio para la creación de la Asociación de Emisoras en Red (Asenred), con 24 estaciones; luego lo hicieron Oriente TeVe, con 13 sistemas de televisión comunitaria; y Redoriente, con la integración de 11 periódicos, a la que se sumó Inforiente Virtual con una alta proyección

en internet. A dos años de constituida Asenred y con la promoción de las nuevas redes de medios de comunicación, empezaron a pensarse a partir de la asociatividad y su rol en procesos de desarrollo regional.

Durante 2006, mediante la articulación de los medios de comunicación de la región y con el propósito de propender por una mejor información para el manejo y superación del conflicto armado, ampliaron su relación con Oriéntese, Expresiones y las organizaciones sociales del programa Paz y Desarrollo. Sin embargo, la conformación de las redes como estrategia de comunicación, no garantizó el cambio en la concepción e incidencia de los medios en la transformación de los modos de pensar y de actuar de la población.

Entre 2004 y 2008 se realizaron inventarios, estudios, diagnósticos y líneas de base, bajo metodologías cualitativas y cuantitativas.<sup>2</sup> Son lecturas que indagan por la comunicación y la información, por el quehacer territorial y regional de las organizaciones, y los medios de comunicación, por su incidencia en la cotidianidad de la población y por las lecturas que realizan del conflicto armado y las experiencias de paz y convivencia:

En porcentajes, los medios impresos son pocos (14) con un 25%, respecto de las emisoras (24) con un 43% y los canales comunitarios de televisión (17) con el 30%. Los medios electrónicos son la minoría (uno), representando el 2% en esta muestra de 56 medios [Luego se sumó el periódico virtual de El Peñol] (PNUD y Prodepaz, 2005).

[ 133 ]

Y con referencia a las organizaciones sociales: “se agrupan alrededor de 11.492 personas con un promedio de 101.6 individuos en las 113 colectividades identificadas. Se encuentran personas de carácter jurídico (16,3%), naturales (83,7%), distribuidos así: hombres (42,5%) y mujeres (57,5%)” (Colombia Multicolor y Palco, 2008).

Desde la perspectiva cuantitativa, las cifras de las organizaciones son generosas, pero desde la cualitativa, los números no siempre se corresponden con el compromiso, la participación, y la toma de decisiones sobre su proyecto y el de su contexto. Es cierto que el Oriente antioqueño alberga múltiples organizaciones sociales y comunitarias, pero su intervención e

<sup>2</sup> Liderados por la Fundación para la Libertad de Prensa (Flip), Comunicación, Vida y Territorio de la Gobernación de Antioquia (Comvite), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación para el Desarrollo de las Comunicaciones y la Protección del Medio Ambiente-Colombia Multicolor, todos en asocio con otros organismos, entre ellos Prodepaz.

incidencia en el desarrollo y la transformación de su entorno sigue siendo limitada y condicionada a factores territoriales y sociales, como la diferencia entre quienes habitan en una u otra subregión, o en lo urbano o lo rural, entre otros.

Es decir, existe una fuerte filigrana sociocultural en cada organización, que determina su integración, empoderamiento, sostenibilidad e impacto y, por supuesto, su capacidad de relacionamiento con otras estructuras, entre ellas los medios de comunicación. En una lectura comparativa entre los medios y las organizaciones sociales, se observa un elemento común de formar y educar, pero no es clara la estrategia de encuentro en este propósito sustancial del desarrollo.

Entre los estados del arte de los medios de comunicación, se destacan las distintas maneras de informar de los medios nacionales y municipales: los primeros por la lectura distante del territorio y los segundos porque están en el corazón de la población, pero también en la mira de los grupos armados insurgentes y legales. El conflicto se vive, pero no se visibiliza en los medios de comunicación locales. La información sobre el conflicto, paz y convivencia es absolutamente diferencial. El primero casi no existe y los segundos ocupan los mayores espacios, con poca creatividad en el uso de los géneros y poca profundidad para formar e informar sobre los temas (PNUD y Prodepaz, 2005).

[ 134 ]

Las emisoras, los canales de televisión y los periódicos, dedican sus espacios a temas que resaltan los valores comunitarios y omiten aquellos que muestran la crudeza de la confrontación o que puedan chocar con el pensamiento de los grupos armados legales o ilegales: “La autocensura parece imperar como un mecanismo de defensa frente a la presión y los riesgos del conflicto. También sucede, con cierta frecuencia, que los grupos armados utilizan a estos medios como elementos de difusión de sus acciones” (Flip, 2005). Aquí hay dos lecturas: 1) los comunicadores no cuentan con los criterios y atributos suficientes para abordar asuntos relacionados con el conflicto; y 2) se cubren experiencias positivas, pero eso no es garantía de generación de conciencia y de proceso de formación ciudadana.

Algunos medios informan comportamientos agresivos y violentos en espacios domésticos y públicos, bien de carácter individual o grupal, que solapan una doble moral o la reconfiguración de una sociedad y una nueva cultura proclive a la ilegalidad y a la corrupción, no solo de tinte financiero, también ciudadano y social.

La radio, la televisión, la prensa escrita y virtual, son pilares de resistencia pacífica y de *noviolencia*<sup>3</sup> en varios municipios del Oriente antioqueño, a pesar de las provocaciones y amenazas de los grupos armados y de las presiones de algunos organismos públicos y privados. La labor de varios de ellos es efectiva en tanto su contenido forma a la población en nuevas maneras de concebir, pensar y actuar coherentemente en la vida. Es innegable la afinidad y pertenencia de los habitantes con los medios porque se ven reflejados, se reconocen en las voces e imágenes, y en el acompañamiento y la animación de la vida comunitaria.

La lectura diagnóstica aporta a la conformación del modelo de comunicación para el desarrollo y la paz, en tanto plantea premisas a considerar, como la lectura sociocultural del entorno, las diferencias entre los pobladores de las cinco subregiones —Altiplano, Bosques, Embalses, Páramo y Porce-Nus—, la pluralidad en la mirada del desarrollo, la comprensión entre lo público y lo privado, la conciencia crítica permanente frente al cambio en los comportamientos y maneras de pensar y actuar, los procesos constantes de educación y formación, el impulso a la organización —capital humano y tejido social—, gestión, empoderamiento, corresponsabilidad, democracia participativa y cultura de paz.

[ 135 ]

#### **4. Aproximación al modelo de comunicación para el desarrollo y la paz**

¿Por qué la construcción de un modelo de comunicación para el desarrollo y la paz podría incidir en la creación de nuevas condiciones para la paz? Si se entiende que la paz es la capacidad de manejar los conflictos con empatía, *noviolencia* y creatividad (Galtung, 1995), entonces la comunicación se constituye en una estrategia esencial para el diálogo, la negociación, el consenso y los disensos, desde una apuesta crítica, consciente, incluyente y participante, que pone el énfasis en el desarrollo y la paz, a partir de reconocer el contexto desde el cual los sujetos le dan sentido a sus prácticas cotidianas, a su vida (Jiménez, 2009).

Resultado del proceso de sistematización, se plantea una aproximación, un esquema explicativo, no una propuesta terminada, porque la misma

<sup>3</sup> El término *noviolencia*, utilizado en este artículo, se le atribuye al teórico italiano Aldo Capitini que lo usó desde 1931, identificándolo con una concepción humanista, espiritual y abierta de las relaciones humanas conflictivas “[...] de tipo ético-político, social y económico de emancipación” (López, 2004, p. 784). *Noviolencia* es acción, pragmatismo, fuerza templada, rebeldía política y construcción de paz (López, 2006, p. 21).

sugiere una estrategia participativa de construcción, valoración y aplicación, debido a la dinámica existente en la población, las organizaciones e instituciones del territorio. La construcción del modelo se concibe desde lo regional y lo subregional, lo urbano y lo rural, lo individual y lo colectivo, con participación e intervención de la población en general, y de los distintos actores territoriales —comunitarios, institucionales, académicos, políticos, empresariales y comunicacionales—.

La aproximación al modelo contiene principios, objetivos, líneas de acción, estrategias e instrumentos, y los ámbitos de actuación se conciben a partir de las redes, medios y colectivos de comunicación, las organizaciones, la ciudadanía y la institucionalidad regional, en los espacios interno y externo.

#### **4.1 Principios del modelo de comunicación**

El modelo se funda en la promoción y cambio de valores —de la ilegalidad a la legalidad—, de actitudes —de la agresión a la *noviolencia*—, de comportamientos —de la falacia a la realidad— y de formas de vida —de la inconsciencia a la conciencia crítica—. Los principios surgen de las evidencias empíricas reseñadas y permiten el salto hacia elementos sustanciales de la cultura de paz, para favorecer la convivencia pacífica, la vida digna y el desarrollo humano.

[ 136 ]

##### **4.1.1 Conciencia-actitud**

La conciencia es estar presentes, es observar con atención lo que sucede en cada uno y en su entorno, con responsabilidad y coherencia al pensar, sentir y actuar; es asumir con claridad y respeto la existencia de sí mismo y de los demás. Crear conciencia en cada uno implica el cambio de actitudes, de conductas y comportamientos de forma positiva, tanto en el cuidado individual como en el cuidado de los otros.

##### **4.1.2 Conocimiento-comprensión-acción**

El desconocimiento y la ignorancia llevan a actuar de manera indebida o a no actuar, por eso es preciso promover la creación y apropiación de conocimiento de interés social. Preguntar y aprender hacen parte de un proceso de formación continua y permanente, que posibilitan comprender y entender el entorno y la vida misma. Es: “fortalecer al interlocutor para poder dialogar claramente con él, reconocer el saber del otro” (Hugo Buitrago,

pedagogo Podepaz, comunicación personal, agosto 11, 2008). Estas bases son fundamentales para una actuación acertada y asertiva, como individuos y como sociedad.

### **4.1.3 Cambio-innovación-transformación**

Se adquiere conciencia para cambiar, para actuar diferente, más no basta con el cambio, pues este ha de ser creativo e innovador para generar transformación en cada uno y en la sociedad en general. El ritmo y las dinámicas reales exigen hoy una mirada *glocal*, integral, sostenible. Hay que atreverse a ser innovadores y menos convencionales en los pensamientos y en las actuaciones, para favorecer el camino de la apertura, la pluralidad y la inclusión, por la existencia de diversos grupos poblacionales, por los nuevos lenguajes de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), por las diversas maneras de ver el mundo, por la diferencia entre lo urbano y lo rural.

### **4.1.4 Compromiso individual y colectivo-sostenibilidad**

La conciencia y la actitud están comprometidas con la vida que cada uno quiere vivir y con su proyección e impacto con el colectivo, es: “llevar la capacidad de agencia en lo ético (individual) a lo público (colectivo); es hacer efectivas las capacidades de interrelacionarse con los otros y de participación en la cotidianidad. Esto garantizaría un tejido social vivo y en movimiento” (Molina, 2012, p. 236). No se trata de oponer organización-individuo o grupo-individuo, se trata de revitalizarlos para complementarlos.

[ 137 ]

## **4.2 Objetivos propios del modelo**

a) Promover el *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*, como contribución estratégica a la transformación positiva de la realidad; b) impulsar la participación crítica ciudadana, las redes sociales y comunicacionales, la movilización y construcción de una cultura de paz, a partir del *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*; y c) aportar desde el componente comunicacional de los programas y proyectos regionales, al desarrollo humano integral de la población del Oriente antioqueño.

### 4.3 Comprensión del modelo

El propósito del modelo propuesto es contribuir a la *transformación de una realidad violenta presente*, concebida no solo desde el conflicto armado, también desde la violencia estructural, directa y cultural, *hacia una realidad pacífica futura*.

**Gráfica 2.** Modelo de comunicación para el desarrollo y la paz en el oriente de Antioquia, Colombia.



Fuente: elaboración propia.

La comunicación para el desarrollo y la paz es un eje estructural transversal de los procesos orientados a la promoción y consecución del desarrollo humano integral, porque acerca a la gente y la pone a dialogar, a priorizar y a decidir. Como tal, se constituye en un componente intrínseco de los planes, programas y proyectos a ejecutar en el territorio de interés, cuyo sentido es generar oportunidades de vida digna y condiciones para la paz: “Es impulsar la comunicación como relación, como sentido, como construcción de redes [porque] comunicación, compromiso social y desarrollo comunitario van de la mano” (Marí, 2010, p. 11).

El centro y fin del modelo es aportar al desarrollo humano integral y sostenible (DHIS) de la población del Oriente antioqueño en contraposición al modelo de desarrollo económico neoliberal. Se acoge el concepto de DHIS construido por Prodepaz (2007), porque responde a las expectativas e intereses de actores, organizaciones y pobladores regionales:

El DHIS es el proceso de ampliación permanente de las condiciones, oportunidades y capacidades del ser humano, desde el respeto a la vida, la libertad humana, el desarrollo social y político, la equidad, el crecimiento económico y la responsabilidad con el entorno y las generaciones futuras (Prodepaz, 2007, s. p.).

Los elementos centrales que le siguen al núcleo fundamental del desarrollo son: 1) la participación crítica y consciente, 2) las redes —colectivos, medios de comunicación y redes sociales—, 3) la movilización y el cambio social, y 4) la cultura de paz. Estos elementos facilitan la construcción del desarrollo en un Estado social de derecho, cuyos principios se afincan en la democracia, la libertad, la igualdad, la justicia y la solidaridad: “Defender el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable exige una transformación profunda de los estilos de vida sociales y de nuestra manera de ser y estar en el mundo” (Murga, 2006, p. xxiii).

[ 139 ]

La *participación crítica y consciente* es una acción clara de los ciudadanos comprometidos con el devenir de su población. Es una decisión resultado de un proceso de formación e información que permite a los pobladores reflexionar, aportar, integrarse a una comunidad, ser corresponsables de la construcción de ciudad con y para los ciudadanos, en la consolidación de la vida social.

Las *redes* hacen ya parte de la historia del presente siglo en la región, con la creación de Asenred, Oriente TeVe, Redoriente, Corpain —periodistas y comunicadores independientes—, Nativos —comunicadores locales—, Sembradores de Paz —niños reporteros—. Igual sucede con las redes sociales, que integran otros sectores como la Red del Sistema Regional de Planeación, la Red de Infancia, Adolescencia, Juventud y Familia, la Red de Personeros, la Mesa de Derechos Humanos, que son parte de los procesos subregionales y regionales en el Oriente antioqueño. Las redes son principalmente organismos de la sociedad civil, que se conforman alrededor de objetivos e intereses comunes en torno a su propio desarrollo. Su integración favorece el fortalecimiento organizacional y el empoderamiento comunitario frente a otros actores públicos y privados en la gestión de sus programas y proyectos; además, les posibilita reconocerse, aprehender juntos, generar nuevas

capacidades para la interacción, la discusión y la construcción de la identidad regional.

En cuanto a la *movilización y el cambio social*, es resultado de la participación y condición para el desarrollo. No basta con la participación si no se produce movilización y transformación, un cambio social, político y económico con conciencia. La participación crítica y la constitución de las redes son dos elementos que apuntalan la movilización, la congregación de sujetos en torno a reivindicaciones, a cambios de situaciones desfavorables por acciones positivas. La movilización cobra sentido en tanto genera conciencia ciudadana frente a determinado asunto de interés común y conlleva transformaciones individuales y colectivas, y la consolidación de una democracia participativa.

Con respecto a la *Cultura de paz*, se reafirma:

[...] el conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida de la persona humana, a su dignidad y a todos los derechos humanos; el rechazo de la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, tolerancia y solidaridad, así como la comprensión entre los pueblos, los grupos y las personas (Jiménez, 2009, p. 35).

[ 140 ]

Este enfoque es medular en el *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*, pues está inscrita la línea de orientación fundamental frente a los sentidos, contenidos, mediaciones, actuaciones, proceso de formación, lenguaje, acciones de *noviolencia* y condiciones para la paz, la convivencia pacífica y la vida digna.

La promoción, construcción y fortalecimiento de una cultura de paz es la punta de lanza del *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz*, indicando lo importante que es crear, impulsar y desarrollar procesos de cambio de actitud y de comportamiento entre los seres humanos, cuyo énfasis es el reconocimiento del *alter ego* y su inclusión en la vida privada y pública. El objetivo de la cultura de paz, por excelencia, es construir un horizonte de paz, como derecho, en los espíritus de los seres humanos, desde el núcleo familiar hasta la sociedad.

Alrededor de la participación crítica y consciente de las redes, la movilización y el cambio social y la cultura de paz, afloran la interacción de los actores-sujetos —en entornos de diálogo— y el contexto sociocultural —en el entorno territorial—. Estos elementos están ahí, confluyen en un mismo

espacio, intervienen en las dinámicas cotidianas, hacen parte del proceso. La *interacción de los actores-sujetos* es del día a día. Se enuncian actores a los representantes de los diversos organismos existentes en la región y sujetos a los ciudadanos, a los pobladores del territorio que actúan como individuos o colectivos sociales y comunitarios. Todos ellos existen en relación con los otros cuando se nombran, se encuentran, reflexionan, construyen, comprenden y evalúan su propia práctica, su accionar en el territorio y el desarrollo de su entorno.

Los actores-sujetos existen y se visibilizan en tanto participan en las políticas públicas, promueven iniciativas de desarrollo social, se forman e informan alrededor del quehacer ciudadano. Es una intervención diferente, poco convencional, de nuevas relaciones, de articulación. Es en esta relación que se generan los *entornos de diálogo*, como mediaciones de construcción de nuevos sentidos y valores de relacionamiento con el otro y su alrededor.

Ahí hay un papel formativo muy importante para el cambio social desde la familia, la escuela, los medios y la sociedad: “¿Cómo construir esos procesos de identificación, negociación, ejecución de las iniciativas, basados en el diálogo?, pero un diálogo en que no solo te oigo sino que acepto la propuesta y eso tiene que transformar mis prácticas” (Carlos Guisao, Comunicador Social Prodepaz, comunicación personal, julio 24, 2008).

[ 141 ]

El *contexto sociocultural* mediado por el entorno territorial, permite identificar características específicas de las poblaciones, algunas de ellas determinadas por su ubicación subregional. Esta diversidad debe verse reflejada en los conceptos, sentidos, contenidos, proyecciones de los programas y actividades orientadas hacia el desarrollo. La región del Oriente antioqueño con sus características geográficas y división política por subregiones, establece un modo de vida particular. Si bien se habla de la región del Oriente antioqueño como un todo, es preciso indagar por cada una de sus subregiones en sus aspectos económico, político, social, ambiental y comunicacional, en sus diversos grupos poblacionales y en las diferentes formas de organización y actuación en el entorno territorial.

El Oriente antioqueño resulta ser tan variado como cada una de las subregiones y tan disímil como las concepciones de vida y de desarrollo en cada una de ellas; sin embargo, es a partir de esta mirada plural que debe concebirse la construcción del modelo de comunicación, entendiendo que si esta es una región diversa, el concepto de comunicación también lo es,

pues aquí se tejen propuestas de comunicación para el desarrollo, para el cambio social (Gumucio, 2004), ciudadana, institucional y masiva.

Se vuelve sobre la línea transversal de la comunicación para el desarrollo y la paz, como un componente sustancial y posibilitador de la transformación de una realidad violenta hacia una realidad pacífica, porque: a) crea espacios de construcción social de conocimiento, de debates y argumentaciones; b) impulsa procesos de formación permanentes de sujetos sociales y políticos; c) visibiliza líderes, organizaciones y procesos; d) establece alianzas público privadas; e) facilita la instalación de capacidades individuales y grupales; f) promueve acciones de *noviolencia*, paz y vida digna; y g) propicia la construcción de sociedades equitativas y justas.

## 5. Propuesta de actuación

Con el propósito de afianzar el proceso comunicativo con la gente, desde la gente y para la gente, y seguir apuntalando la ciudadanía crítica y activa en la toma de decisiones de su propio desarrollo, los procesos y medios de comunicación deben consultar los pensamientos, percepciones y sentimientos de la gente; leer las visiones y miradas que sobre el Oriente antioqueño tejen sus pobladores; interpretar las diferencias socioculturales entre las subregiones; acompañar y facilitar la apuesta política territorial; integrar las distintas dinámicas y acciones comunicativas de carácter comunitario, institucional y comercial; rescatar las potencialidades, entre las que se cuentan la capacidad de organización, de participación ciudadana y de movilización social (Prodepaz, 2008, p. 3).

Es un imperativo para las organizaciones y los medios de comunicación, unirse en una apuesta común por el fortalecimiento de los valores y la vida, mediante programas para la formación interactiva de la opinión pública, la comprensión compartida de los problemas y sus soluciones, la convivencia pacífica, y la teoría y práctica de los derechos y deberes ciudadanos, con el fin de concienciar a la población en: “conductas de *noviolencia*, tolerancia, honestidad, transparencia, respeto por el medio ambiente y las demás especies” (Molina, 2012, p. 235).

Entre los grupos poblacionales con mayor empatía hacia los medios de comunicación se identifican los jóvenes. Es un sector propicio para la formación y orientación en una nueva concepción de la comunicación para el desarrollo y la paz, además de brindarles otras oportunidades en sus propios municipios. Otros factores favorables son la creatividad, apertura y capacidad

de aprendizaje en el fortalecimiento de las competencias comunicativas, argumentativas, de ciudadanía y de cultura de paz, lo que facilita su inclusión y participación en los proyectos de desarrollo local y regional. Esta circunstancia debe ser aprovechada por los medios para promover su participación en los organismos de funcionamiento, programación y sus contenidos.

Organizaciones, instituciones y medios de comunicación deben crear espacios conjuntos de formación y educación intencionados, mediados por la reflexión y la acción de la población sobre su propia realidad, para impactar las transformaciones sociopolíticas de las comunidades, hoy tan necesarias por las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

Realizar un trabajo colaborativo e integrado entre las instituciones, las organizaciones, las redes y los medios, que posibilite pequeños consensos entre gremios, por ejemplo, los floricultores, empresarios, productores agropecuarios, comerciantes y asociaciones, con un horizonte de políticas públicas y decisiones que dinamicen y fortalezcan la región. Esta acción sumada a otras similares, impulsan un tejido interinstitucional e intersectorial que construye los escenarios de un potencial pacto territorial.

[ 143 ]

Concertar líneas editoriales comunes a las redes de medios, con investigaciones o programas especiales, resultado de consulta con la población o lectura del entorno; asimismo, motivar y provocar la movilización de la sociedad civil, frente a grandes discusiones de la agenda regional, orientadas al desarrollo y la paz, vía foros, debates, asambleas subregionales y regionales, con orientación de expertos, y con ella, visibilizar las organizaciones que no han tenido voz, las más vulnerables, pobres y excluidas.

Construir un nuevo referente de hombre y de mujer que tributen a la construcción de la paz y la convivencia, a través de procesos estratégicos y creativos que los movilicen, es dar cuenta de un hombre que no entienda la violencia como una forma de ser hombre y de una mujer que se asuma como un actor político, que reivindica una nueva masculinidad y exige relaciones equitativas y justas entre los géneros (Molina, 2012, p. 248).

Una alternativa de implementación del modelo en el Oriente antioqueño estaría en el Proceso estratégico territorial de comunicaciones (PET), liderado en la actualidad por las redes de medios, en coordinación y alianza con las organizaciones sociales, y las entidades públicas y privadas.

Es la aplicación de una propuesta surgida a partir de sus propias experiencias con impacto regional.

## A modo de conclusión

El *modelo de comunicación para el desarrollo y la paz* es una apuesta estratégica de creación de nuevas condiciones para la paz en tanto dinamiza nuevos escenarios de interacción comunitaria e institucional, como alternativa viable y posible para la formación contextual, la reflexión crítica, la construcción conjunta, la toma de decisiones y la participación consciente en el desarrollo regional hacia la transformación de realidades violentas, por entornos de convivencia y vida digna en contextos vulnerables.

En la promoción de la cultura de paz y la *noviolencia*, la comunicación para el desarrollo y la paz tiene un lugar destacado en la inclusión de los temas en la agenda de los medios de comunicación, mediante la formación y práctica de los derechos humanos, la promoción de una cultura de la legalidad, de una ciudadanía afincada en principios y valores éticos y morales, la potenciación de las capacidades individuales y colectivas. Aquí se trata más de comunicar y formar que de informar.

[ 144 ]

La transformación social y la generación de conciencia están mediadas por elementos dialógicos, de comunicación, de simbologías, de sentidos, creados y recreados por la cultura, por la interacción de los hombres, por el intercambio de saberes, por el paso del conocimiento y las experiencias de generación en generación. Los medios de comunicación comunitarios y ciudadanos, las redes, los colectivos y las organizaciones sociales, están llamados a promover espacios de encuentro para la reflexión crítica y la construcción colectiva, y a fomentar un nuevo lenguaje que posibilite cambios en las maneras de mirar el mundo y vivir la vida con dignidad, en paz y convivencia pacífica.

## Referencias bibliográficas

1. Alfaro, Rosa. (1993). *Una comunicación para otro desarrollo*. Lima: Calandria.
2. Beltrán, Luis Ramiro. (2005, 12-16 de julio). La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo. III Congreso Panamericano de la Comunicación. Carrera de Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de [http://www.infoamerica.org/teoria\\_textos/lrb\\_com\\_desarrollo.pdf](http://www.infoamerica.org/teoria_textos/lrb_com_desarrollo.pdf)

3. Boisier, Sergio. (1999). *Desarrollo (Local): ¿De qué desarrollo estamos hablando?* Recuperado de <http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>
4. Cifuentes, Rosa. (2011). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Novedades educativas.
5. Colombia Multicolor y Palco. (2008). Línea de base, proyecto Comunicación para la Ciudadanía y la Paz. Manuscrito inédito.
6. Cortés, Alfonso y García, Marcial. (2012). *Comunicación y cultura de paz*. Granada: Eirene.
7. Fisas, Vicenç. (2001). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.
8. Fundación para la Libertad de Prensa-Flip. (2005). Una mirada al Oriente, sus medios, su gente. Manuscrito inédito.
9. Galtung, Johan. (1995). *Investigaciones teóricas: sociedad y culturas contemporáneas*. Madrid: Tecnos.
10. Gumucio, Alfonso. (2004). El cuarto mosquetero: la comunicación para el cambio social. *Investigación y Desarrollo*, 12 (1), pp. 2-23.
11. Jiménez, Francisco. (2009). *Saber pacífico: la paz neutra*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
12. López, Hugo. (2004). Consejo Regional de Empleo. Rionegro, Antioquia. Documento de información.
13. López, Mario (dir.). (2004). *Enciclopedia de paz y conflictos*. Granada: Eirene.
14. López, Mario. (2006). *Política sin violencia. La noviolencia como humanización de la política*. Bogotá, D. C.: Uniminuto.
15. Marí, Víctor. (2010). El enfoque de la comunicación participativa para el desarrollo y su puesta en práctica en los medios comunitarios. *Razón y Palabra*, 71. Recuperado de [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N71/VARIA/27%20MARI\\_REVISADO.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N71/VARIA/27%20MARI_REVISADO.pdf)
16. Martínez, Vicent. (2001). *Filosofía para hacer las paces*. Barcelona: Icaria.
17. Molina, Beatriz y Muñoz, Francisco (eds.). (2004). *Manual de paz y conflictos*. Granada: Eirene.
18. Molina, Nicolás. (2012). *Empresa, desarrollo y paz*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Granada, España.
19. Murga, María Ángeles. (2006). *Desarrollo local y Agenda 21. Una visión social y educativa*. Madrid: Pearson Educación.
20. Nussbaum, Martha. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
21. PNUD-Asdi, Comvite y Prodepaz. (2005). Estudio sobre las representaciones del conflicto armado en los medios de comunicación

del Oriente antioqueño. Proyecto Medios de Comunicación, Conflicto y Experiencias de Convivencia. Manuscrito inédito.

22. PNUD y Prodepaz. (2005). Inventario de Medios de Comunicación. Proyecto Medios de Comunicación, Conflicto y Experiencias de Convivencia. Manuscrito inédito.

23. Prodepaz. (1999). Documento de concepción. Manuscrito inédito.

24. Prodepaz. (2000). Presentación institucional. Diapositivas inéditas.

25. Prodepaz. (2002). Estudio Bitácora. Manuscrito inédito.

26. Prodepaz. (2007). Gestión por procesos. Manuscrito inédito.

27. Prodepaz. (2008). Hacia una estrategia de comunicación territorial. *La Posada*, 6, p. 3. Recuperado de [http://www.programadesarrolloparalapaz.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=44&Itemid=126](http://www.programadesarrolloparalapaz.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=44&Itemid=126)

28. Prodepaz. (2004-2007). Sistema de información regional para la paz (Sirpaz®). Recuperado de <http://sirpaz.programadesarrolloparalapaz.org/interna.html?seccion=versiones>

29. Sen, Amartya. (2006). *Desarrollo y libertad*. Bogotá, D. F.: Planeta.

**Sección temática:**  
**Pregrado en Ciencia Política Universidad**  
**de Antioquia, 2004-2014. “Una década de**  
**pensamiento crítico y compromiso social”**



*Líder comunitario Albeiro Duque*  
*Vídeo instalación *Travesías Sensibles**  
*Callejón El Rincón, barrio Santa Rosa de Lima,*  
*Comuna 13*  
*2012-2013, Medellín*



## Presentación

En América Latina y en Colombia, desde hace más de dos décadas se vienen constituyendo espacios de reflexión y estudio sobre la especificidad analítica y metodológica de la política, así como sus puntos de intersección y diferencia con las demás Ciencias Sociales, dando como resultado la constitución de una comunidad académica diversa que se manifiesta en el desarrollo de publicaciones, grupos y agendas de investigación, seminarios y programas de formación académica de pregrado y posgrado, que vienen constituyéndose en un valioso capital académico e intelectual, puesto al servicio de los principales retos y problemas que la región y el país enfrentan en los albores del siglo XXI.

Con esta perspectiva y teniendo como referencia la conmemoración de los diez años del pregrado en Ciencia Política (2004 - 2014), el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, se vinculan a esta efeméride con la incorporación en la edición 46 de la revista de *Estudios Políticos* de un conjunto de seis artículos que, en el marco de la pluralidad epistemológica y metodológica, reflexionan sobre la política.

[ 149 ]

Los análisis que se sintetizan en estos artículos pueden ser inscritos en tres grandes líneas de trabajo referidas a discusiones de teoría y filosofía política, sobre comportamiento electoral y redes de política y, finalmente, cuestiones relacionadas con los actuales diálogos de paz, así como una revisión histórica de algunos procesos de negociación llevados a cabo en el país en la década de 1990.

En el marco de las discusiones de teoría y filosofía política, están los artículos de Hernán Fair y Luciano Nosetto. El primero analiza las principales contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y al análisis sociopolítico y crítico, postulando que los marcos de análisis dominantes en la Ciencia Política presentan una limitada concepción de la complejidad. Por su parte, el artículo de Nosetto reflexiona sobre el concepto de lo político en Max Weber, a partir de la tensión entre lucha y culpa, dando lugar a una concepción trágica de lo político que, como el autor mismo señala, tiene implicaciones, en la interpretación de la obra política weberiana y, en general, para la teoría política.

De otro lado, John Fredy Bedoya realiza un juicioso estado del arte en perspectiva comparada sobre la producción alrededor del comportamiento del

elector en América Latina, teniendo como referentes la producción bibliográfica en México, Argentina, Chile y Colombia (2000-2010), indicando que a pesar del uso más estilizado de metodologías que buscan integrar lógicas causales, así como sentidos y relevancia, el trasegar comprensivo y metodológico en este dinámico campo disciplinar sigue siendo aún largo. Mientras que en el caso de Raúl Andrés Tabarquino se construye un análisis de redes de política pública, para dar cuenta de las relaciones entre agentes, estructuras y procesos para la política pública de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Colombia, señalando que el Estado no es el actor principal en la creación de la política pública para este sector, dando paso a las lógicas de asociación de entidades público-privadas para la evolución del mismo.

Finalmente, esta sección cierra con los artículos de Carlos Andrés González, Leslie Paz y Germán Valencia, referidos al proceso de negociación de paz que se adelanta en el actual gobierno, así como una revisión al proceso de negociación y desmovilización dado en Medellín, durante la década de 1990, entre el gobierno de Gaviria y las denominadas Milicias Populares de Medellín.

[ 150 ] El trabajo de González hace uso del enfoque de análisis de coyuntura para reflexionar sobre las posibilidades y limitaciones que presentan los diálogos de paz entre el gobierno de Santos y las FARC-EP. El estudio destaca las razones para la instauración del proceso de diálogo, al tiempo que analiza las dinámicas de la protesta social y los reacomodos en el bloque de poder, lo que hace de estos diálogos entre el gobierno y la guerrilla un proceso con incidencia en la estructura de oportunidades políticas para el sistema político colombiano en su conjunto.

Paz y Valencia, por su parte, analizan el acuerdo de paz firmado el 26 de mayo de 1994, entre el gobierno de César Gaviria y las Milicias Populares de Medellín. Este proceso puede considerarse atípico en relación con otros procesos de negociación en el marco del gobierno de Gaviria, en tanto constituyó la desmovilización de una estructura armada urbana, que al otorgársele diversos incentivos jurídicos, entre los que cabe mencionar la constitución de una cooperativa de vigilancia privada —Coosercom—, tuvieron incidencia tanto en las lógicas de su reinserción a la vida civil, como sobre el control social y territorial que años después tuvieron en la ciudad diversas estructuras armadas.

Para cerrar esta presentación, parece pertinente indicar algunas cuestiones que pueden ser inferidas —desde mi punto de vista— de este conjunto de artículos. En primer lugar, reconocer que el saber científico

sobre un campo específico de la experiencia humana, no se produce en el vacío, sino en el marco de unos contextos concretos de producción de conocimiento —sean estos sobre gramáticas epistemológicas, teorías sociales, análisis institucionales, entre otros—.

Así, desde la diversidad en la comprensión de objetos y métodos que puede vislumbrarse en esta serie de escritos, es posible pensar la política a escala regional y local a partir del lugar de enunciación que se teje desde la academia, en sus contradicciones, en su lucha perpetua por significados y símbolos, desde los cuales es posible enjuiciar el estado de conocimiento sobre un determinado campo u objeto de estudio, en sus dimensiones epistemológicas, pero también políticas e institucionales.

En segundo lugar, este conjunto diverso de reflexiones académicas también buscan acercarse al conocimiento y a la indagación de una literatura amplia y compleja que desde hace varias décadas se produce en la región y en el país sobre la política. En este sentido, el trabajo académico, investigativo y de extensión que ha podido llevarse a cabo en esta primera década de existencia del pregrado en Ciencia Política, de la Universidad de Antioquia, permite comprender que en las diferentes formas de explicar y comprender la política hay regímenes discursivos en los que se acrisolan disputas, bajo las cuales se recrea y se construye una serie de narrativas sobre la naturaleza de la constitución de lo sociohistórico y político en nuestra región y en el país.

[ 151 ]

Una teoría del conocimiento tiene que habérselas con asuntos tales como interrogarse sobre lo que significa la realidad, plantearse la cuestión de la posibilidad del conocimiento, su fundamentación. Es decir, tiene que reflexionar sobre el sujeto que conoce, la realidad que quiere conocer y la relación entre sujeto y realidad.<sup>1</sup>

Esta efeméride, es también un momento propicio para agradecer el esfuerzo y el trabajo continuo de múltiples personas e instancias institucionales que desde sus lugares como estudiantes, egresados, profesores y directivos, han hecho posible la existencia del pregrado durante estos diez años de “pensamiento crítico y compromiso social”.

---

**Deiman Cuartas Celis**

Editor invitado

---

<sup>1</sup> Reyes Mate, Manuel. (2005). *Medianoche en la historia. Comentarios a las tesis de Walter Benjamin “Sobre el concepto de historia”*. Madrid: Trotta.



# Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico\*

Hernán Fair (Argentina)\*\*

## Resumen

El artículo analiza las principales contribuciones teóricas, epistemológicas y ético-políticas de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y al análisis sociopolítico y crítico. Se plantea un debate con las perspectivas predominantes en la disciplina, que tiene como objetivo contribuir a una comprensión más compleja de la realidad social y a destacar su dimensión crítica y de transformación radical. La hipótesis central sostiene que las perspectivas predominantes de la Ciencia Política presentan una limitada concepción de la complejidad. Desde el plano teórico-metodológico y epistemológico, el énfasis en la racionalidad, la objetividad y la estabilidad, reduce su capacidad de comprender los aspectos subjetivos y no racionales, y la dimensión contingente del conocimiento, las formas de estructuración imaginarias e inconscientes, y los límites ontológicos de la realidad social. Desde el plano ético-político, estos déficits se expresan en el predominio de una visión estrecha sobre la democracia, lo político y la política, que resalta la dimensión racional e institucional. De este modo, se tiende a reprimir la dimensión polisémica, antiesencialista y en disputa hegemónica de los conceptos, y a relegar los aspectos pasionales, afectivos y de identificación inconsciente, que limita la capacidad de explicar fenómenos políticos y sociales que escapan a sus presupuestos teóricos y ontológicos.

[ 153 ]

## Palabras clave

Posestructuralismo; Análisis Político; Pensamiento Político; Teoría Política; Ciencia Política.

**Fecha de recepción:** marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** junio de 2014

## Cómo citar este artículo

Fair, Hernán. (2015). Contribuciones de la teoría política posestructuralista al desarrollo de la Ciencia Política y el análisis sociopolítico y crítico. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 153-178.

---

\* El artículo se inscribe en el marco de mis temas actuales de investigación y docencia en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Pablo Bulcourf y de los evaluadores anónimos de esta revista.

\*\* Licenciado en Ciencia Política. Magíster en Ciencia Política y Sociología. Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Conicet, con sede en la Universidad Nacional de Quilmes. Docente de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires y en la UNQ. Correo electrónico: herfair@hotmail.com; hernanfair@conicet.gov.ar

# Contributions of the Post-Structuralist Political Theory to the Development of Political Science and Sociopolitical and Critical Analyses

## Abstract

The paper analyzes the main theoretical, epistemological and ethical-political contributions of post-structuralist political theory to the development of political science in general, and socio-political and critical analysis in particular. The article proposes a critical debate with the predominant perspectives in the discipline and aims to contribute to a more complex understanding of social reality, highlight its critical and transformational dimension. The central hypothesis is that the predominant perspectives of political science have a limited understanding of complexity. At the theoretical-methodological and epistemological level, the emphasis on rationality, objectivity and stability, reduces the ability to understand subjective and non-rational aspects and the contingent dimension of knowledge, the imaginary and unconscious ways of structuring, and ontological limits of social reality. At the ethical-political level, these shortcomings result in a narrow view on democracy, politics and policy, highlighting the rational and institutional dimension. Thus, these perspectives tend to suppress the polysemic, anti-essentialist and hegemonic dispute dimension of concepts, and relegate the passionate, emotional and unconscious aspects of identification. That limits the ability to explain political and social phenomena.

[ 154 ]

## Keywords

Post-Structuralism, Political Analysis, Political Thought, Political Theory, Political Science.

## Introducción

Frente a los límites de las concepciones predominantes de la Ciencia Política, aquí se sostiene la necesidad de incorporar una (auto)reflexión acerca de la utilidad social del conocimiento y sus vinculaciones y correlativos efectos sobre la realidad concreta. Esto implica analizar las múltiples relaciones de poder y dominación en las que necesaria e inevitablemente se inserta, e impulsa el desarrollo de una disciplina que acepte explícitamente su normatividad prescriptiva —una normatividad implícita en toda teoría y en toda concepción de la política y de la sociedad—.

Precisamente, la teoría posestructuralista aporta herramientas clave para desarrollar esta dimensión ontológica del conocimiento, criticando el mito de la objetividad científica y limitando los aspectos racionalistas y universalistas del paradigma hegemónico. Sin embargo, aunque no existe una distinción tajante entre la dimensión científica, ideológica y ético-política, en este artículo se sostiene la necesidad de mantener una relativa autonomía entre los planos teórico, epistemológico y normativo. De este modo, se abre la posibilidad de entablar un dialogismo intradisciplinario que contribuya a fortalecer la capacidad heurística y la utilidad política y social de la Ciencia Política, sin perder de vista la necesaria rigurosidad teórico-metodológica y el ideal de objetividad.

[ 155 ]

### 1. Los déficits de la Ciencia Política dominante

Desde su profesionalización como disciplina autónoma a comienzos del siglo xx, la Ciencia Política se estructuró bajo un paradigma dominante —el conductista—, que tendió a definir a la disciplina a partir de una postura objetivista, racionalista y de raíz empirista, escindida de todo componente normativo vinculado a la filosofía política especulativa (Caminal, 1996). No obstante, en las últimas décadas se han desarrollado una multiplicidad de críticas al racionalismo objetivista e hiperfactualista del conductismo y sus distintas vertientes, incluyendo las críticas a las teorías sistémicas y de la acción racional, emergiendo enfoques alternativos de análisis de la política, que han intentado recuperar el elemento subjetivo, político y ético-normativo, intrínseco al propio conocimiento. Incluso dentro de la Ciencia Política, han surgido diversas críticas, como el rechazo de Giovanni Sartori (2004) a su anterior visión cuantitativista y la necesidad de pensar en una elaboración científica más plural (Retamozo, 2009). En ese contexto, especialmente en Europa continental, se ha profundizado la crítica a la avaloratividad y al empirismo

del conductismo, erosionada por los aportes de pensadores como Norberto Bobbio (1993) y Danilo Zolo (2007), que recuperan lo mejor de la tradición del pensamiento filosófico-político y hermenéutico, sin perder por eso el intento —imposible— de objetividad científica de la disciplina. En ese sentido, algunos autores destacan que: “Lo que se discute en la Ciencia Política no es su cientificidad, sino la cuestión de si es conveniente o no el actual estado de pluralidad, o es necesario disciplinar a la disciplina” (Vidal, 2009, p. 42).

Sin embargo, pese a estos indudables avances, en la Ciencia Política actual persiste un doble déficit, que se puede examinar haciendo una distinción analítica entre dos planos anudados: el teórico-metodológico-epistemológico y el ético-político.

Desde el primer plano, persiste una visión de la Ciencia Política en gran medida racionalista y objetivista, que tiende a renegar o relegar el componente ontológicamente subjetivo, normativo, contingente, irracional, contradictorio y precario, del conocimiento, no solo en el llamado “contexto de descubrimiento” sino en el de “justificación”. Su estrecha concepción ontológica reduce su capacidad de comprender el cambio y la inestabilidad, y la presencia constitutiva del caos, la contradicción y los factores emotivos y deseantes, que condicionan y restringen el conocimiento. Aunque es cierto que en las últimas décadas diferentes vertientes de la disciplina han criticado el cientificismo, esta valorización del aspecto normativo y subjetivo constituye un intento limitado de pensar la complejidad inherente a la política y a la propia realidad social.<sup>1</sup>

Se identifican así tres déficits: a) se sobrevalora la dimensión racional, estable y coherente de la realidad social y del conocimiento; b) se asume un método y una serie de técnicas de investigación que se presumen objetivos, ahistóricos y universales; por último, c) se reduce la capacidad de comprender los aspectos que escapan a la racionalidad y el control, como los factores inconscientes y emotivos, y los límites constitutivos para acceder al conocimiento de lo social.

Desde el plano ético-político, las principales críticas están dirigidas a su visión estrecha y simplificada acerca de la política, lo político y la democracia. Resulta importante definir cómo se entienden aquí estos conceptos, así como

---

<sup>1</sup> En este punto resulta interesante destacar la crítica desde la epistemología de la complejidad, que señala las limitaciones del “paradigma de la simplificación” en las Ciencias Sociales y Humanas para complejizar el conocimiento, y enfatiza la necesidad de pensar en una “complejidad generalizada” (Morin, 2001).

sus diferentes niveles de análisis. Retomando los aportes de Oliver Marchart (2009), se vincula lo político a la dimensión “disociativa” de lo social, que permite incorporar diferentes niveles ontológicos, observados inicialmente por Nicolás Maquiavelo (1995), precursor de la política como disciplina científica.

Primero, existe lo que se puede denominar un nivel *conflictivo* de todo orden, signado por la presencia constitutiva de desequilibrios de poder, que se trasmutan en ejercicios de dominación de determinados individuos y grupos sobre otros; segundo, el nivel *antagónico* de lo político, que se vincula a la clásica distinción, teorizada por Carl Schmitt (1987), entre un “nosotros” que se contrapone a un “ellos”; tercero, lo que Marchart (2009) define —con base en los aportes de Ernesto Laclau (1993, pp. 51 y 173)— como el *momento político*, que representa el acto de institución de lo social, producto de una decisión “contingente”, “arbitraria” y “violenta”; finalmente, la dimensión *incompleta* o precaria del conocimiento, definida en otro lugar como la dimensión “macroestructural” (Fair, 2011) del orden social. Este nivel se vincula a la existencia ontológica de una “dislocación estructural” (Laclau, 1993, p. 53), penetrado por la presencia de un axioma de base, constituido por el registro éxtimo de lo real, en un sentido lacaniano (Laclau, 2003).

[ 157 ]

La política, por su parte, es entendida como el modo de ordenamiento social en el plano óntico, es decir, como se estructura históricamente el orden social. Este eje corresponde a lo que Marchart (2009) define como el elemento “asociativo” y que se puede vincular al plano “estratégico” que teorizara Maquiavelo (1995), y a la dimensión “articulatoria” que destacan Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (1987). Partiendo de un enfoque posfundacional y tomando como base la visión “agonista” de Mouffe (1999; 2007), la política puede ser definida como las diversas modalidades discursivas tendientes a limitar o “sublimar” la presencia inherente de lo político y a conformar un determinado orden colectivo. La política, en ese sentido, representa un modo —siempre precario y parcial— de reconducir el antagonismo constitutivo, la alteridad y las relaciones desiguales de poder y dominación de la sociedad, para constituir un determinado orden social (Fair, 2010).

La crítica a las visiones predominantes de la Ciencia Política se vincula a su concepción estrecha de lo político, que rechaza o relega la dimensión disociativa en sus diferentes niveles,<sup>2</sup> y a que la Ciencia Política

<sup>2</sup> Frente a quienes señalan que esta dimensión es meramente especulativa, se debe recordar que la dimensión conflictiva, antagónica, contingente y hasta “pasional” de la política, fue enfatizada por el propio Maquiavelo (1995).

predominante presenta una visión estrecha de la política. Como señala Martín Retamozo (2009), gran parte de la Ciencia Política ha defendido y promovido una concepción de la política que redujo el campo de la propia política a un determinado tipo de la misma, la llamada “democracia liberal”. Concentrándose en las formas institucionales de las democracias parlamentarias europeas, no solo se tendió a reprimir otras opciones alternativas, ignorando que la democracia no es un significativo unívoco sino polisémico y, por lo tanto, en disputa hegemónica entre diversos enfoques y cosmovisiones generales sobre la realidad social (Nun, 2001), sino que además —y por esta misma razón— se tendió a menospreciar —y no se ha logrado comprender en toda su complejidad— a los fenómenos nacional-populares y a los movimientos sociales (Retamozo, 2009, pp. 75-89).

[ 158 ]

Finalmente, en el marco de su concepción teórica y política, y sus presupuestos ontológicos, la Ciencia Política predominante presenta un déficit en la dimensión de crítica y transformación radical. Al centrarse en una visión meramente institucional y formal de la democracia, y en una perspectiva racionalista y objetivista del conocimiento, ha desvalorizado —o directamente ignorado— la elaboración de una crítica política, socioeconómica y cultural del sistema capitalista, sus modos de producción y reproducción, y sus efectos. Como señala Retamozo (2009), la defensa de esta concepción estrecha de la política —y de la democracia—, reducida a una ciencia de las instituciones y prácticas que gestionan el orden social, ha conducido a la Ciencia Política a convertirse en una: “Restringida disciplina de las instituciones políticas, cuando no, directamente, una ciencia de la administración o la gestión” (p. 81).

La consecuencia de esta concepción academicista es la desvinculación del campo científico de las problemáticas sociales y humanas en las que se inserta. Refugiada en la mítica idea de objetividad, la Ciencia Política predominante niega la relación inherente del campo académico con las demandas sociales más acuciantes —pobreza, desempleo, desigualdad social, explotación laboral—, los valores culturales y las vivencias históricas de cada sociedad. Esto se traduce en una visión compartimentada de la disciplina, que separa a la política —vinculada a la esfera de lo estatal e institucional— de la sociedad —vinculado a fenómenos sociológicos— y la ética —vinculada a la filosofía meramente especulativa—. De este modo, se dejan de lado aportes centrales de la teoría social, la teoría de la comunicación, la filosofía y la historia económica. Además, persiste, como en la clásica división de Max Weber entre ciencia y política, y entre hechos y valores, la tradicional separación entre los científicos que analizan objetivamente y los políticos

que reciben e implementan los conocimientos investigados (Camou, 2009, p. 35-36). En dicho contexto, no solo se rechaza la dimensión crítica tendiente a transformar radicalmente las condiciones de existencia del capitalismo, sino que se desprecia la utilidad técnica y política para promover el desarrollo económico y social de sus habitantes.

## 2. La emergencia de concepciones más complejas en la Ciencia Política contemporánea

A partir de la fuerte influencia política, económica y sociocultural del mundo anglosajón, la Ciencia Política se constituyó e institucionalizó históricamente bajo un paradigma objetivista, racionalista y liberal conservador. Tanto el conductismo, como las teorías elitistas, sistémicas, pluralistas, económicas de la democracia y los modelos neoliberales y gerenciales —más allá de sus divergencias internas—, son una muestra de la influencia de esta concepción de la ciencia y del orden social (Pinto, 1999).

En América Latina, sin embargo, el paradigma dominante compite con el desarrollo de los estudios neoinstitucionalistas y de política comparada, que toman como base herramientas de autores anglosajones, pero también de corrientes hermenéuticas y procedimentalistas de la Europa continental. En ese marco, se comparte la concepción racionalista, objetivista y liberal, pero adoptando una postura más heterodoxa y compleja.<sup>3</sup> Esto ha conducido a que la Ciencia Política regional, sobre todo en las instituciones públicas nacionales, sea más hermenéutica que positivista y que promueva una concepción ético-política en defensa del liberalismo democrático, antes que un liberalismo conservador o neoconservador.<sup>4</sup> El auge de las teorías neoinstitucionalistas, la influencia regional de la teoría de la “transición” y la “consolidación” de la democracia, de las décadas de 1980 y comienzos de la de 1990, la ampliación hacia cuestiones liberal-republicanas desde la teoría de la democracia “delegativa”, y en particular las teorías deliberativas

[ 159 ]

<sup>3</sup> El nuevo institucionalismo, que toma como base el institucionalismo formalista de comienzos del siglo xx, posee una pluralidad de enfoques y corrientes, y no todos los autores realizan la distinción de corrientes del mismo modo. Además, este enfoque se ha desarrollado también en análisis sociológicos y económicos, lo que dificulta aún más su aprehensión. Resulta imposible analizar aquí cada una de estas vertientes, así como sus diferencias internas, por lo que se limita a sus principales lineamientos macroteóricos.

<sup>4</sup> El liberalismo ha tenido históricamente dos vertientes ideológicas: por un lado, la vertiente conservadora, que luego se extiende con las corrientes neoliberal y neoconservadora; por el otro, la democrática, que fue adoptando mecanismos de democratización social y ampliación de los derechos ciudadanos (Macpherson, 1982, pp. 20 y ss.).

y neokantianas vinculadas a la filosofía política, son un ejemplo de estas divergencias con la corriente principal anglosajona.

### 3. El ejemplo de la Ciencia Política argentina

Como señalan Marcelo Leiras, Juan Manuel Abal Medina y Martín D´Alessandro (2005), la Ciencia Política argentina se estructuró históricamente mediante el predominio de los enfoques institucionales y empiristas. En el caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA), principal centro de estudios en Argentina, han predominado las contribuciones de la Ciencia Política europea, influidos notablemente por los aportes de Sartori, Bobbio y los referentes de la Universidad de Florencia (Pinto, 1999, p. 94; Bulcourf, 2008, p. 230). En ese marco, potenciado por el impacto inicial del derecho en la conformación de la disciplina, el énfasis se posiciona en los aspectos institucionalistas (Leiras, *et al.*, 2005; Lesgart, 2008). Como reconoce Pablo Bulcourf (2008):

[...] nuestras herramientas conceptuales más poderosas sirven, sobre todo, para el análisis institucional. [Esto] ha dificultado prestar debida atención al análisis de las raíces políticas de problemas nacionales graves, como la desigualdad, el desempleo, la pobreza y la inseguridad ciudadana (p. 230).

[ 160 ]

Este déficit de base no ha logrado explicar, por ejemplo, las nuevas formas de protesta y movilización social extrainstitucionales de la década de 1990. Pero sobre todo, como señala Mora Scillamá (2007), ignora los motivos ideológicos, económicos y sociales que condujeron a la formación y al estallido de la crisis socioeconómica que concluyó con los trágicos episodios de diciembre de 2001 y el estrepitoso derrumbe del gobierno de la Alianza y de la hegemonía neoliberal. El énfasis en la racionalidad humana y el economicismo, tampoco logra explicar satisfactoriamente fenómenos complejos de identificación duraderos en el país sudamericano, como el peronismo y sus ideas de nacionalismo popular, que son reducidos al “clientelismo” o a la plena irracionalidad de las masas. Del mismo modo, no puede explicar la existencia de formas de movilización social espontáneas, como la masiva multitud que acompañó al fallecimiento de Néstor Kirchner, en octubre de 2010, o fenómenos sociales como el nacionalismo, el fervor por los líderes populares o el fútbol.

Actualmente, existe en la Ciencia Política argentina una multiplicidad de concepciones teóricas en disputa, que pueden ser distribuidas, parafraseando a Gabriel Almond (1999), en cuatro grandes “mesas” enfrentadas:<sup>5</sup>

a) Dentro del ala derecha de la disciplina y en la centroderecha del espectro político, se ubica la mesa de los *cuantitativistas* y *objetivistas*, aquellos académicos (neo)liberales, herederos del conductismo anglosajón. Se sitúan en esta mesa los admiradores de los valores e ideales liberal-conservadores e individualistas de Estados Unidos, defensores de metodologías empiristas y de la neutralidad axiológica, y opositores de los elementos valorativos y de integración social y colectiva.

b) Los *marxistas clasistas*, ubicados en la “izquierda dura” de la Ciencia Política y fuertemente críticos de los valores capitalistas y liberales. La mayoría de ellos solo dialogan entre sí o ni siquiera participan de los diálogos, concentrándose en la defensa cerrada de sus análisis en términos de lucha de clases y su rechazo dogmático a los debates “burgueses”.

c) Los referentes *nacional populares* o *populistas* de izquierda, ubicados del centro a la centroizquierda del espectro ideológico. Estos académicos, la mayoría de ellos cercanos al kirchnerismo —ya sean críticos o no—, tienden a rechazar el diálogo con los cuantitativistas por diferencias teórico-metodológicas, epistemológicas y, sobre todo, políticas; tampoco dialogan con la izquierda dura, que los acusa de pequeño burgueses, antimarxistas y funcionales a la dominación capitalista.

d) En el margen que va del centro a la centroderecha del espectro ideológico, los *neoinstitucionalistas*. En esta mesa, la más numerosa, se encuentra una mayoría de académicos, promotores de los valores del liberalismo democrático y parlamentario de los países europeos centrales, y que se posicionan moderadamente distantes al hiperfactualismo y al neopositivismo aséptico de la derecha dura, así como a las visiones “confrontacionistas” y “anti institucionales” de la mesa de los “populistas”.<sup>6</sup>

[ 161 ]

<sup>5</sup> El siguiente esquema toma como base la distinción de tres mesas separadas —cientificista, marxista internacionalista y la visión nacional y popular— propuesta por Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo (2011), aunque con modificaciones y agregados propios.

<sup>6</sup> En muchos casos, imbuidos de una fuerte herencia de las ideas tradicionales del radicalismo — Unión Cívica Radical (UCR)—, incluyen también una crítica republicana a la corrupción del poder político, haciendo hincapié en las raíces institucionales y culturalistas de los fenómenos sociales — ausencia de división de poderes, frenos y contrapesos y cumplimiento efectivo de las normas del Estado de derecho—.

Pese a que los integrantes de las mesas presentan divergencias teóricas, epistemológicas y políticas irreconciliables —particularmente entre las visiones cuantitativistas y marxistas—, existen algunos ejes posibles de intersección. Antes de iniciar un debate intradisciplinario, se debe reconocer la creciente complejización y pluralidad de teorías y vertientes que conforman actualmente el campo de análisis de la Ciencia Política en Argentina.<sup>7</sup>

Por ejemplo, dentro de la rama de la administración y las políticas públicas, son ampliamente estudiadas las vertientes neocorporativistas y dirigenciales, que compiten con las tradicionales visiones pluralistas. En los estudios internacionales, junto a las concepciones realistas, existe un amplio desarrollo de las teorías idealistas y constructivistas, incluyendo vertientes neogramscianas —como la de Robert Cox (1993)— y dependentistas. También en el campo de la política comparada existen algunos análisis recientes que alientan la incorporación de variables adicionales a las institucionales, como el análisis del discurso político y de las políticas económicas (Pérez, 2012). Finalmente, en contraste con lo que sostiene una parte considerable del pensamiento político posfundacional (Mouffe, 1999; 2007; Rancière, 1996), las teorías contemporáneas del liberalismo democrático promueven concepciones más complejas y radicalizadas que el simple (neo)liberalismo de Robert Nozick o Friedrich Hayek o la visión neoconservadora y elitista de la Comisión Trilateral. Autores como John Rawls (1996) combinan el liberalismo con aspectos típicos de la tradición democrática, desarrollando una variante progresista del liberalismo político. En otros casos, como en la teoría de Jürgen Habermas (1998), se construyen visiones más neocomunitaristas y deliberativas, que incluso critican el énfasis institucional del liberalismo. En ambos casos, se ha criticado el individualismo neoliberal y planteado explícitamente los límites de las concepciones puramente racionalistas y consensualistas del liberalismo clásico.

[ 162 ]

Sin embargo, más allá de estos significativos avances, que han logrado complejizar y enriquecer a la disciplina, se sostiene que persiste en la Ciencia Política un doble *impasse*. En el plano teórico-metodológico y epistemológico, se mantiene el énfasis racionalista y objetivista, si bien atenuado; en cuanto al plano ético-político, se conserva una visión estrecha de la democracia, que no examina los condicionantes ideológicos, económicos y sociales, restringiendo la capacidad de transformar radicalmente la realidad social.

---

<sup>7</sup> Reconociendo que cada país presenta predominios diferenciales, este artículo se concentra en el análisis del caso argentino, tomando como base a las universidades públicas nacionales. Sobre la visión más empirista de la Ciencia Política en Brasil y México, véanse Fábio Cardoso Keinert y Dimitri Pinheiro Silva (2009), y Víctor Alarcón Olguin (2011, pp. 91 y ss.).

#### 4. Contribuciones del posestructuralismo<sup>8</sup> a los estudios políticos, la teoría política contemporánea y el análisis sociopolítico y crítico

La teoría política posestructuralista<sup>9</sup> emerge y se desarrolla en Francia durante las décadas de 1960 y 1970, a partir de las contribuciones del estructuralismo lingüístico de Ferdinand de Saussure (1961), la antropología social de Claude Lévi-Strauss (1969) y una pluralidad de influencias provenientes de la teoría y la filosofía política. Entre sus contribuciones teóricas y epistemológicas más relevantes, se destaca el énfasis en el aspecto simbólico, precario y contingente de las identidades y del conocimiento. Sus principales referentes efectúan una crítica a las concepciones fundacionalistas, objetivistas y esencialistas —realistas, racionalistas, liberales, materialistas, positivistas, funcionalistas—, en razón de su énfasis en la plena presencia de lo social y su rechazo —para algunas vertientes psicoanalíticas, su deseo inconsciente— del componente ontológico del conflicto, las relaciones desiguales de poder y el ejercicio de la dominación, así como su desprecio a las formas de antagonismo y alteridad.

En el plano epistemológico, los teóricos del posestructuralismo rechazan toda forma de objetivismo, positivismo, racionalismo y universalismo. En contraposición, destaca la dimensión constructiva, polémica, polisémica y performativa del conocimiento, y el componente de arbitrariedad, contingencia, aleatoriedad, historicidad y precariedad ontológica de lo social (Laclau y Mouffe, 1987; Derrida, 1989; Lefort, 1990; Foucault, 1973; 1992; 2008; Laclau, 1993; 1996; 2003; 2005; Rancière, 1996; Mouffe, 1999; 2007; Badiou, 2007; Lacan, 2008).<sup>10</sup>

[ 163 ]

<sup>8</sup> Se incluye en el campo del posestructuralismo al psicoanálisis lacaniano, al posmarxismo y a la deconstrucción. Cabe destacar que existen, en algunos casos, fuertes diferencias teóricas dentro de los principales exponentes del llamado posestructuralismo; asimismo, resulta complejo realizar una distinción estricta entre estructuralismo y posestructuralismo, al tiempo que muchos pensadores rechazan esta distinción, o bien reniegan situarse dentro de esta teoría.

<sup>9</sup> Se considera al posestructuralismo como una teoría de la política aunque presenta fuertes vinculaciones con la filosofía política y la historia de las ideas, así como con subáreas tales como los estudios culturales —en particular, el feminismo y los aportes del psicoanálisis—, la comunicación y la cultura, los estudios del lenguaje político —análisis del discurso, semiótica— y la sociología política —en particular, la sociología de las identidades políticas—.

<sup>10</sup> Cabe señalar que estas contribuciones son compartidas por otras visiones posfundacionales, que adquieren fuerte relación con el posestructuralismo pero que no forman parte de esta tradición francesa, como la hermenéutica y el existencialismo posheideggeriano, la filosofía posanalítica y el pragmatismo anglosajón.

En el marco de la primacía del orden significativo y de la dimensión ontológicamente precaria de lo social, una de las contribuciones más importantes del posestructuralismo proviene del uso de las herramientas de la teoría psicoanalítica lacaniana. En ese sentido, se debe señalar la tesis de la estructuración simbólica del lenguaje, que destaca el aspecto inconsciente que estructura toda forma de conocimiento; además, esta teoría ha resaltado el aspecto imaginario del orden social. Los conceptos de “goce” y de “fantasía” permiten enfatizar en las formas de identificación y de apego afectivo, que se ligan a determinadas fuentes de autoridad y al orden social. El registro de lo real como un axioma de base, permite subrayar el aspecto ontológicamente precario y parcial —“no todo”—, destacando la imposibilidad de un acceso puramente objetivo al conocimiento y los límites constitutivos de toda formación social (Lacan, 1971-1972; 2006; 2008).

Un aporte adicional que integra vertientes deconstructivas, psicoanalíticas y posmarxistas, proviene de la ruptura con la lógica de pensamiento binario de lo social. Jacques Lacan (1971-1972; 2008) destaca el aspecto éxtimo de lo real, al mismo tiempo externo e interno a la estructura. También enfatiza, con el concepto de “nudo borromeo”, la lógica ternaria de lo social y la anudación entre los registros de lo simbólico, lo imaginario y lo real.

[ 164 ]

También Jacques Derrida (1989) establece una ruptura epistemológica con la lógica binaria que estructuró históricamente al pensamiento moderno, destacando las “aporías” constitutivas de lo social, que son al mismo tiempo condición de “posibilidad” y de “imposibilidad”. Su perspectiva deconstructiva complejiza los aportes del estructuralismo, relativizando las formas racionalistas de la lógica.

Tomando como base los conceptos de la teoría psicoanalítica, combinados con aportes hegelianos y althusserianos, Slavoj Žižek (1992; 2006) contribuye a repensar las implicancias de la teoría lacaniana para el análisis político y crítico.<sup>11</sup> De manera específica, el filósofo esloveno aporta herramientas que contribuyen a comprender el aspecto no racional de las identidades políticas y a enfatizar su dimensión constitutiva de lo social, refiriéndose a las formas de identificación social que están en la base de fenómenos políticos como el fascismo y el neoliberalismo, vinculándolos a los imperativos superyoicos del sistema, las fantasías imaginarias de plenitud y las fuentes inconscientes de goce.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> También se destacan las contribuciones de Cornelius Castoriadis (1993) y Alain Badiou (2007).

<sup>12</sup> Eso no le ha impedido, por momentos, mantener algunos resabios esencialistas.

Profundizando las contribuciones de la teoría lacaniana al análisis político, Yannis Stavrakakis (2010) enfatiza en la dimensión “afectiva”. Tomando como base el fenómeno del nacionalismo y del consumismo capitalista, destaca los potenciales aportes del concepto de “goce” —parcial— y de “fantasma”, para explicar tanto la estructuración y perdurabilidad temporal de las formas ideológicas, como los límites ontológicos en el proceso de conocimiento y en todo proceso de identificación social.

Laclau (1993; 2003) resalta tempranamente algunas implicancias del psicoanálisis lacaniano para el desarrollo de la teoría política y el análisis político, enfatizando en el aspecto simbólico como un elemento que construye y sobredetermina lo social. Al mismo tiempo, señala la dimensión constitutiva de la alteridad y se refiere al concepto lacaniano de lo real, para destacar el espacio “dislocado” y la dimensión inherentemente contingente, histórica y precaria de toda estructura. Más recientemente, examina las formas de “ligazón catexial” en torno a los liderazgos “populistas” (Laclau, 2005).<sup>13</sup>

Articulando herramientas de la deconstrucción y el psicoanálisis lacaniano, Laclau profundiza la ruptura con las disyunciones binarias de la Modernidad, radicalizando sus implicancias políticas. En ese marco, muestra la “aporía” de las identidades políticas en términos de una estructura plena, trascendiendo algunas disyunciones clásicas, como sujeto-objeto, agente-estructura, contingencia-necesidad y particularidad-universalidad, a partir del desarrollo de conceptos clave como “hegemonía” y “significante vacío”, vinculados a otros términos empleados por el analista argentino, como “contingencia necesaria” y “universalidad parcial” (Laclau, 1993; 1996; 2003, p. 52). Las implicancias políticas de estos aportes se vinculan a las formas “parciales” de construcción del orden social, que rechazan al mismo tiempo el individualismo liberal y las formas totalitarias y antidemocráticas. En ese sentido, Laclau incorpora una triple crítica al multiculturalismo liberal, al totalitarismo y a los enfoques relativistas y nihilistas, que permite trascender tanto a las posturas particularistas, como a las plenamente universalistas (Laclau, 1996).

Desde el plano ético-político, las principales contribuciones provienen del desarrollo de la crítica político-ideológica y sociocultural a los valores que estructuran a la Modernidad capitalista. Con base en los aportes iniciales

<sup>13</sup> Laclau (2003, p. 74) también destaca el doble aspecto de “internalidad y externalidad” de lo real lacaniano, al ser tanto “el nombre de un lugar vacío, como el intento de llenarlo”. Sin embargo, curiosamente, no examina las implicancias políticas del “nudo borromeo” para estudiar los vínculos entre los registros de lo simbólico, lo imaginario y lo real.

de Friedrich Nietzsche, Martin Heidegger y el psicoanálisis lacaniano, se destacan las críticas de los principales referentes del posestructuralismo al discurso de la ciencia y al —supuesto— saber tecnocrático;<sup>14</sup> también las tempranas críticas a la metafísica de la “presencia” y el rol constitutivo de las formas de representación política de lo social (Derrida, 1989; Lefort, 1990); finalmente, las críticas al consumismo y al individualismo liberal, y a su concepción consensualista (Mouffe, 1999; 2007), incluyendo los aportes complementarios del psicoanálisis lacaniano (Lacan, 2006; 2008).

En cuanto a los ejes más político-prácticos, que lo distinguen de las perspectivas filosóficas posmodernas, se destacan las tempranas contribuciones de Claude Lefort (1990) para articular la defensa de los derechos humanos con la tradición democrática y socialista, en clave posfundacional. Mouffe (1999; 2007), por su parte, se refiere a la necesidad de pensar en una construcción “agonista” de la democracia, ajena a los márgenes estrechos del individualismo (neo)liberal. También Derrida (1995) aporta algunas reflexiones para repensar críticamente la herencia marxista y para profundizar en el aspecto normativo, sin abandonar el respeto a la “diferencia ontológica” (Marchart, 2009). Michel Foucault (1992), extiende el análisis de las relaciones de poder al ámbito privado, abriendo una línea de investigación que han desarrollado las ideólogas feministas del posestructuralismo (Butler, 2003).

[ 166 ]

Laclau profundiza los aportes lefortianos para referirse a la necesidad de construir una democracia “radicalizada” y “plural”, basada en la defensa de los Derechos Humanos y el principio “socialista” de la “igualdad”, y crítico hacia las formas de “opresión” social de las minorías (Laclau y Mouffe, 1987; Laclau, 1993). En esta etapa, además, aporta herramientas para repensar el vínculo de la teoría política con los valores del socialismo democrático liberal, en clave posfundacional. Más recientemente, recupera y resignifica significantes relegados de la teoría democrática y menospreciados por la Ciencia Política predominante, como el concepto de “populismo”, vinculándolos al papel re-articulador y potencialmente representativo del líder popular (Laclau, 2005).

Pero el aspecto más innovador proviene de las implicancias de sus categorías teóricas para el análisis de la dinámica política. Un aporte clave ha sido la revalorización del aspecto “estratégico” de la política, que se remonta

---

<sup>14</sup> Una crítica compartida por otros referentes del pensamiento posfundacional, como los posempiristas y los filósofos posmodernos.

a las contribuciones de Maquiavelo (1995) y de Antonio Gramsci (1984). La concepción de la hegemonía como una forma de universalización parcial del orden social y, particularmente, el rol de los “significantes vacíos” en la construcción discursiva de hegemonías (Laclau, 1996, pp. 69 y ss.), adquieren un lugar central. También se destacan los aportes de Mouffe (1999; 2007), que han planteado una forma “agonista” y “pasional” de construcción de las identidades, que permite alejarse tanto del puro antagonismo antiliberal schmittiano, como del liberalismo procedimentalista y formal de los enfoques racionalistas y consensualistas. A partir de estas contribuciones, Laclau y Mouffe aportan herramientas para edificar una teoría posfundacional de la política democrática, que no se reduce al plano disociativo, pero tampoco a una visión puramente liberal parlamentaria y consensualista, y que reconoce la herencia marxista, pero sin limitarla a sus derivaciones universalistas.

## 5. Síntesis de las principales contribuciones de la teoría política posestructuralista al análisis sociopolítico y crítico en la Ciencia Política

### 5.1 Contribuciones teóricas y epistemológicas

a) Frente a las concepciones objetivistas, racionalistas, positivistas y universalistas, enfatiza en el componente simbólico, subjetivo, contingente y político, como un aspecto central y constitutivo del conocimiento y de todo ordenamiento social, asociado a la dimensión constructiva, significativa, polémica y polisémica, y a la existencia ontológica del conflicto, las relaciones de poder, los antagonismos, la alteridad y el ejercicio de la dominación.

b) Frente a las teorías racionalistas, economicistas y empiristas, las herramientas del posestructuralismo, en particular a partir de sus vertientes psicoanalíticas, permiten destacar el elemento afectivo, pasional e inconsciente —deseante, gozoso, irracional—, que sobredetermina toda identidad y toda formación social.

c) Desde el plano epistemológico, aporta herramientas para radicalizar la crítica constructivista al objetivismo científico y la neutralidad valorativa, así como al empirismo, al racionalismo y al universalismo de la Ciencia Política tradicional, enfatizando su sobredeterminación simbólica, su dimensión polisémica, performativa y en disputa hegemónica, y su anudamiento con un espacio social ontológicamente dislocado, que expresa su carácter de arbitrariedad, historicidad, parcialidad y, por lo tanto, de contingencia, aleatoriedad, precariedad y relatividad.

[ 167 ]

d) Las contribuciones epistemológicas del psicoanálisis lacaniano y la deconstrucción, permiten criticar y superar de forma no dialéctica las disyunciones del pensamiento binario y cuestionar los principios lógicos que actúan como presupuestos de base de la Ciencia Política tradicional — principios de identidad, no contradicción y de tercero excluido—.

e) En el marco de la dimensión inconsciente y ontológicamente precaria de lo social, las vertientes lacanianas permiten enfatizar el aspecto imaginario de toda forma de conocimiento y de todo ordenamiento social, destacando sus formas de identificación afectivas y su perdurabilidad temporal, pero también sus límites históricos. El diagrama del “nudo borromeo”, permite integrar la dimensión simbólica con el registro de lo imaginario y sus límites constitutivos —reales—.

## 5.2 Implicancias para el análisis sociopolítico

a) Las contribuciones de la teoría de la hegemonía de Laclau contribuyen a pensar en formas de construcción y universalización “parcial” del orden social, que trascienden los reduccionismos de las concepciones universalistas y particularistas.

[ 168 ]

b) Las vertientes lacanianas contribuyen a complejizar los enfoques dominantes de la Ciencia Política, enfatizando la dimensión afectiva e inconsciente, y brindando una explicación plausible y alternativa del proceso de identificación y de constitución exitosa y estable de las identidades políticas, así como de los límites históricos de las formaciones hegemónicas.<sup>15</sup>

c) Integrando la teoría de la hegemonía y de la izquierda lacaniana, el posestructuralismo contribuye a pensar la combinación de las formas particulares y universales, racionales y no racionales, que condicionan la construcción del conocimiento, las identidades políticas y la estructuración del orden social.

## 5.3 Contribuciones ético-políticas

a) Frente a la crisis general de las grandes narrativas y el predominio del discurso liberal-parlamentario y procedimentalista dentro de la Ciencia

---

<sup>15</sup> De modo tal que fenómenos como el peronismo pueden ser entendidos también a partir del “deseo de reconocimiento” y las identificaciones afectivas, sin que ello implique limitarlo a los aspectos emotivos.

Política, las vertientes posmarxistas del posestructuralismo promueven una democracia igualitaria, participativa, pasional y no reducida a los canales parlamentarios e institucionales, recuperando el papel de la soberanía popular, la estrategia socialista y el ideal marxista de la emancipación.

b) Frente al individualismo, el elitismo y el formalismo parlamentario de las visiones liberales de la democracia y frente a las formas esencialistas de las concepciones comunitaristas, organicistas y totalitarias, la teoría de la democracia radical y plural de Laclau y Mouffe brinda una novedosa concepción posfundacional de la democracia, integrando aportes de las tradiciones socialistas, liberales y democráticas.

c) En el marco de los aportes de la teoría posfundacional de la democracia, el concepto de hegemonía permite criticar los límites del multiculturalismo liberal y de los enfoques relativistas y nihilistas, rechazando tanto las concepciones ultraparticularistas, individualistas y de la plena presencia, como las universalistas y esencialistas.

d) Frente a las visiones conservadoras del liberalismo y el posmodernismo, las concepciones reaccionarias y excluyentes del neoliberalismo, y las teorías autonomistas del marxismo, las vertientes posgramscianas del posestructuralismo permiten abordar una praxis colectiva al mismo tiempo articuladora y transformadora, aportando herramientas para construir una estrategia política contrahegemónica al orden vigente.

[ 169 ]

## **6. Repensando dialogismos potenciales entre el posestructuralismo y los enfoques dominantes de la Ciencia Política**

Este último apartado pretende contribuir a entablar un mayor dialogismo intradisciplinario, que permita enriquecer la comprensión y explicación de la compleja realidad social, destacando algunas contribuciones del posestructuralismo al desarrollo de las áreas centrales de la Ciencia Política, para luego examinar posibles intercambios en sentido inverso.

En primer lugar, las herramientas del posestructuralismo pueden ser útiles para:

a) Examinar con mayor profundidad los límites ontológicos para alcanzar el ideal de objetividad y relativizar la mítica idea de estabilidad, orden y permanencia, que persigue la corriente principal de la disciplina, enfatizando

en la contingencia, la negatividad, la precariedad, las contradicciones y los deseos inconscientes.<sup>16</sup>

b) Relativizar el racionalismo, universalismo y esencialismo de la disciplina, enfatizando en la polisemia, arbitrariedad, precariedad e historicidad de lo social, resaltando la dimensión afectiva y los límites de la racionalidad humana.

De modo más específico, se destacan los aportes potenciales de la teoría política de Laclau y del psicoanálisis lacaniano, que son las que presentan mayores vinculaciones con las áreas centrales de la disciplina. Se mencionan los siguientes ejes:

a) El énfasis en la construcción y sobredeterminación simbólica, y la primacía del orden significante, pueden contribuir a complejizar los abordajes neoinstitucionalistas y su método de política comparada, incorporando el análisis de la dimensión ideológica y discursiva, incluso en clave comparada. También puede contribuir al desarrollo de los enfoques idealistas y constructivistas del campo de las relaciones internacionales.

[ 170 ] b) El énfasis en la dimensión afectiva y emotiva puede contribuir a examinar el papel de los aspectos inconscientes —pasionales y deseantes— en la dinámica política, complejizando tanto las teorías de la elección racional, como los abordajes de política comparada y, en particular, de la sociología política y el análisis político.

c) La concepción posfundacional de la democracia de Laclau y Mouffe, junto a la resignificación del concepto de populismo de la última etapa de Laclau, pueden contribuir a complejizar la estrecha visión liberal e institucionalista que predomina en la Ciencia Política, enfatizando en la dimensión participativa y extrainstitucional, y en los aspectos igualitarios y sustantivos de la democracia, sin abandonar su dimensión plural.<sup>17</sup> A su vez, puede aportar a complejizar las teorías deliberativas, neocomunitaristas y republicanas de la teoría y la filosofía política, enfatizando la imposibilidad de la plena presencia de los representados y la inevitabilidad de ciertas

---

<sup>16</sup> En este punto, las críticas de la epistemología de la complejidad a los límites de las teorías dominantes adquieren una importancia central. De hecho, Edgar Morin puede ser ubicado también dentro de una perspectiva posestructuralista, si se tienen en cuenta sus diálogos críticos con Lefort y Castoriadis, en la Francia de la década de 1950 (Palti, 2005).

<sup>17</sup> En este punto pueden hallarse algunas limitaciones que no se discutirán aquí, relacionadas a la formalidad del concepto de populismo de Laclau (2005).

mediaciones políticas. Finalmente, puede contribuir a entablar un dialogismo con vertientes del socialismo liberal de la filosofía política europea, aportando a la elaboración de una teoría posmarxista de la democracia.

d) Las perspectivas posgramscianas pueden contribuir a sortear los déficits normativos de las vertientes posmodernas del pensamiento político posfundacional, profundizando la construcción de contrahegemonías que trasciendan la dimensión de la negatividad, para edificar alternativas políticas al sistema de dominación. El énfasis en la ontología conflictiva y en la dimensión antagónica, las luchas por la hegemonía y la búsqueda de un ideal de igualdad, participación colectiva y emancipación social, pueden contribuir a establecer un diálogo con la tradición neomarxista, en particular con sus vertientes gramscianas y humanistas.<sup>18</sup>

En sentido inverso, las áreas centrales de la Ciencia Política tradicional también pueden aportar valiosas herramientas para una mayor complejización de la teoría política posestructuralista, de modo tal que:

a) Las perspectivas objetivistas de la Ciencia Política pueden contribuir a una mayor rigurosidad metodológica de los enfoques posestructuralistas, sorteando uno de sus déficits más relevantes. Pueden aportar, al ordenamiento y la sistematización del conocimiento, sin caer en una mítica concepción cientificista.

b) Las perspectivas más empiristas de la disciplina pueden aportar a la incorporación de cierta base empírica en las investigaciones de orientación posestructuralista, sorteando otro de sus déficits corrientes; incluso, pueden contribuir a incorporar técnicas cuantitativas para respaldar el análisis cualitativo, sin que ello implique perder de vista el énfasis teórico, hermenéutico y cualitativo de análisis de lo social.

c) Las perspectivas racionalistas de la Ciencia Política pueden contribuir a enfatizar la dimensión relativamente racional, estratégica y reflexiva de los agentes, sus formas de interacción social y los condicionamientos provenientes de la lógica instrumental de acción social.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Se reconocen los límites teóricos, onto epistemológicos, ideológicos y políticos para promover mayor dialogismo entre el posestructuralismo, las escuelas del marxismo y las vertientes de la filosofía posmoderna; sin embargo, no implica desconocer los múltiples aportes potenciales, sobre todo a partir de las visiones posgramscianas, para complejizar estas perspectivas.

<sup>19</sup> De hecho, Laclau (1993, 2003, p. 81) ha reconocido la posibilidad de incorporar conceptos como “interés” y “racionalidad” al análisis político, y de examinar los condicionamientos económicos, aunque enfatizando su sobredeterminación simbólica y su carácter “parcial” y “precario”; sin embargo, aún se

d) Las teorías neoinstitucionalistas y de política comparada, pueden contribuir a enfatizar en los condicionamientos provenientes del marco institucional y a resaltar los canales de participación y negociación institucionalizados; también pueden contribuir al desarrollo de análisis comparados del discurso, ya sea para comparar o contrastar a referentes políticos de diferentes países, o bien para desarrollar comparaciones históricas en un mismo país.

Finalmente, otras áreas y sub áreas centrales de la disciplina, como el campo de las relaciones internacionales, la administración y políticas públicas, la teoría política clásica y moderna, la teoría social contemporánea y la teoría semiótica, pueden aportar al desarrollo de las perspectivas posestructuralistas y posmarxistas:

a) Las teorías realistas, constructivistas e idealistas de las relaciones internacionales, pueden contribuir a enfatizar en la dimensión internacional en la que se estructuran los discursos y el papel de estas interacciones en la construcción de hegemonías.

b) Las teorías neocorporativas de la administración pública y las teorías neomarxistas de la sociología política y económica, pueden contribuir a complejizar los vínculos políticos, económicos e ideológicos entre el Estado y los actores corporativos —empresariales, sindicales, entre otros—.

c) Las herramientas de las teorías políticas clásicas y modernas pueden contribuir a profundizar la conceptualización de los discursos y al análisis de la construcción de hegemonías, a partir del abordaje de las tradiciones culturales —democracia, liberalismo, republicanismo, socialismo, comunitarismo, conservadurismo, entre otras—. En el mismo sentido, las teorías sociosemióticas pueden contribuir a examinar los aspectos enunciativos y los condicionantes culturales e ideológicos provenientes de los mitos, creencias e imaginarios sociales.

[ 172 ]

---

mantiene un déficit en este campo que puede ser subsanado incorporando algunas contribuciones de la teoría social contemporánea de autores como Anthony Giddens (1995). Se destacan, los aportes de Federico Schuster (2005), para examinar las formas individuales y colectivas de protesta social, que integran la dimensión identitaria con el aspecto parcialmente racional y estratégico de la acción social, trascendiendo los límites de las visiones marxistas, racionalistas e institucionalistas.

## A modo de conclusión

Este artículo se refirió a las dificultades de las concepciones predominantes de la Ciencia Política actual para pensar de un modo más complejo lo social, al relegar la primacía del orden signifiante y la dimensión contingente del conocimiento, las formas de estructuración imaginarias e inconscientes y los límites ontológicos de la realidad social. En el campo ético-político, estos déficits se expresan en el predominio de una visión estrecha sobre la democracia, lo político y la política, que tiende a reprimir la dimensión constructiva, polémica y polisémica de los conceptos. La concepción teórica e ideológica y los presupuestos onto epistemológicos objetivistas y racionalistas, limitan la comprensión de toda la complejidad que adquieren los fenómenos nacional-populares, incluyendo los vínculos pasionales, afectivos y de identificación inconsciente. El énfasis en cuestiones institucionales y procedimentales ha relegado el análisis de las problemáticas económicas y sociales acuciantes —pobreza, desempleo, desigualdad social, explotación laboral—, y sus vínculos directos con la implementación del modelo de capitalismo neoliberal. Finalmente, al concentrarse en el eje institucional de la política, se ha tendido a relegar el análisis de las nuevas formas de participación, protesta y movilización social extrainstitucionales, vinculadas a la existencia de una concepción sustancial y popular de la democracia, que muestra sintomáticamente los límites de la tradicional visión representativa e institucional del liberalismo.

[ 173 ]

Desde el plano praxístico, bajo el mito de la objetividad científica, la Ciencia Política tradicional relegó la dimensión de crítica radicalizada y, en particular, la praxis política y social tendiente a transformar el modelo-sistema socioeconómico y cultural hegemónico. Esto ha conducido a la disciplina a desvalorizar la relación inherente del campo académico con las demandas acuciantes de la sociedad y a relegar la utilidad, a su vez técnica y política, que presenta la Ciencia Política para promover el desarrollo económico y social de sus habitantes.

La persistencia de prejuicios hacia determinados autores y enfoques, y de importantes diferencias teóricas, conceptuales, metodológicas y onto epistemológicas, ha limitado la posibilidad de profundizar el debate crítico y la complejización de la disciplina. A su vez, se debe reconocer la existencia de fuertes intereses y recelos por poder, dinero y cargos. Las diferencias, en efecto, no son nunca solo teóricas o epistemológicas, sino también —en gran medida— políticas, ideológicas y económicas, con valores, ideales, modelos económicos y socioculturales a seguir y promover, que difieren y en ocasiones

se contraponen. Como señala Juan Lucca (2008), la Ciencia Política no es una comunidad homogénea y consensual, al estilo Thomas Kuhn, sino más bien un campo de fuerzas bourdiano, signado por la lucha de poder y prestigio entre dominantes y dominados, y por interminables batallas ideológicas y políticas entre una pluralidad de puntos de vista de la realidad social. Estas diferencias ideológicas y políticas, junto a las tradiciones y costumbres arraigadas, las pasiones subyacentes y los aspectos inconscientes, representan un importante escollo que condiciona el diálogo intradisciplinario.

No obstante estas limitaciones, al menos entre las visiones menos extremistas que tienden al centro del espectro político-ideológico, existen importantes vinculaciones potenciales. Sin caer en un optimismo racionalista, puede establecerse un diálogo intradisciplinario constructivo y enriquecedor, e idealmente, una integración —parcial— interdisciplinaria. Sin embargo, para esto deben presentarse dos precondiciones: a) debe existir una predisposición a la apertura hacia puntos de vista divergentes, que se proponga dejar de lado ciertos prejuicios y preconceptos sedimentados; b) debe existir un consenso compartido en torno a la necesidad de fomentar la más amplia pluralidad y apertura de enfoques y perspectivas teóricas, sociológicas y filosóficas de la Ciencia Política, para complejizar la comprensión de la ya compleja realidad social y aceptar la existencia de múltiples puntos de vista legítimos.

[ 174 ]

Si se superan estas barreras, tal vez pueda concederse a las concepciones tradicionales de la Ciencia Política la necesidad de que la disciplina mantenga la máxima rigurosidad y objetividad posible, así como la existencia de al menos cierta base empírica que respalde el análisis científico. Las vertientes posestructuralistas, y las perspectivas posfundacionales en general, pueden incorporar un abordaje más amplio de las mediaciones institucionales y una reflexión sobre la relativa racionalidad de los agentes sociales. Pero las visiones predominantes de la Ciencia Política deben también ceder un espacio y esforzarse en explicitar el marco normativo subyacente, la polisemia, arbitrariedad y relatividad de los conceptos empleados y sus límites ontológicos; además, deben reflexionar sobre las vinculaciones de la ciencia con los condicionamientos ideológicos y políticos, la estructura económica y social, los valores culturales, el contexto histórico-político y las múltiples relaciones de poder y dominación en las que inevitablemente se inserta todo conocimiento. El potencial dialogismo implica que ambos bandos atenúen las posturas binarias estrictas, como objetividad *versus* subjetividad, racionalidad *versus* irracionalidad, política *versus* ciencia, teoría *versus* praxis o pensamiento *versus* acción, para pensar en formas superadoras que anuden estos conceptos, manteniendo y debatiendo sobre su relativa autonomía. Se

puede seguir hablando de una Ciencia(s) Política(s) rigurosa, de base empírica y con pretensiones de objetividad, dejando de lado, si se quiere, el término estudios políticos, pero necesariamente esa Ciencia(s) Política(s) debe ser otra Ciencia(s) Política(s) para otra sociedad y otro mundo. En definitiva, el objetivo académico y científico no puede olvidar su dimensión radicalmente crítica y su meta transformativa, vinculada a la necesidad de contribuir al desarrollo económico y social a largo plazo, y a una mejor calidad de vida de los seres humanos que la integran.

## Referencias bibliográficas

1. Alarcón Olgún, Víctor. (2011). *La Ciencia Política en México*. México, D. F.: Torres Asociados.
2. Almond, Gabriel. (1999). *Una disciplina segmentada*. México, D. F.: FCE.
3. Badiou, Alain. (2007). *Reflexiones sobre nuestro tiempo*. Buenos Aires: Del Cífrado.
4. Bobbio, Norberto. (1993). Ciencia política. En: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (comps.). *Diccionario de política*. México, D. F.: Siglo XXI.
5. Bulcourf, Pablo. (2008). Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la ciencia política en la Argentina. *Postdata*, 13, pp. 225-243.
6. Bulcourf, Pablo y Cardozo, Nelson. (2011). La fábrica de politólogos: la enseñanza de la ciencia política en la Argentina actual. *Espacios Políticos*, 12 (7), pp. 30-33.
7. Butler, Judith. (2003). Universalidades en competencia. En: Butler, Judith; Laclau, Ernesto y Žižek, Slavoj (comps.). *Contingencia, hegemonía y universalidad* (pp. 141-184). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
8. Caminal Badía, Miquel (coord.). (1996). La política como ciencia. En: *Manual de Ciencia Política* (pp. 17-36). Madrid: Tecnos.
9. Camou, Antonio. (2009). ¿Quo vadimus Sartori? Ciencia Política y políticas públicas en el marco de una polémica. *Andamios*, 11, pp. 11-40.
10. Cardoso Keinert, Fabio y Pinheiro Silva, Dimitri. (2009). La afirmación de la ciencia política en el Brasil: rupturas y continuidades. *Prismas*, 13, pp. 239-252.
11. Castoriadis, Cornelius. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Barcelona: Tusquets.
12. Cox, Robert. (1993). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. En: Gill, Stephen (ed.). *Historical Materialism and International Relations* (pp. 49-67). Cambridge: Cambridge University.

[ 175 ]

13. De Saussure, Ferdinand. (1961). *Curso de lingüística general*. Buenos Aires: Losada.

14. Derrida, Jacques. (1989). *La escritura y la diferencia*. Barcelona: Anthropos.

15. Derrida, Jacques. (1995). *Espectros de Marx*. Madrid: Trotta.

16. Fair, Hernán. (2010). Las utopías consensualistas del fin de la política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52 (208), pp. 15-39. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182010000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182010000100002&script=sci_arttext)

17. Fair, Hernán. (2011). El concepto de ideología y la tensión entre conflicto, consenso y orden en las teorías de Laclau y Žižek. *Leviathan*, 3, pp. 146-189. Recuperado de: [http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/view/88/pdf\\_14](http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/view/88/pdf_14)

18. Foucault, Michel. (1973). *El orden del discurso*. Barcelona: Tusquets.

19. Foucault, Michel. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.

20. Foucault, Michel. (2008). *Las palabras y las cosas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

21. Giddens, Anthony. (1995). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.

[ 176 ] 22. Gramsci, Antonio. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.

23. Habermas, Jürgen. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

24. Lacan, Jacques. (1971-1972). *Ou pire*. Buenos Aires: Íntegra.

25. Lacan, Jacques. (2006). *Seminario XVII: El reverso del psicoanálisis*. Buenos Aires: Paidós.

26. Lacan, Jacques. (2008). *Seminario XX: Aún*. Buenos Aires: Paidós.

27. Laclau, Ernesto (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión.

28. Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

29. Laclau, Ernesto (2003). Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas. En: Butler, Judith; Laclau, Ernesto y Žižek, Slavoj (comps.). *Contingencia, hegemonía y universalidad* (pp. 49-91). México: Fondo de Cultura Económica.

30. Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

31. Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

32. Lefort, Claude. (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.

33. Leiras, Marcelo; Abal Medina, Juan Manuel y D´Alessandro, Martín. (2005). La Ciencia Política en la Argentina. *Revista de Ciencia Política*, 25, pp. 76-91.

34. Lesgart, Cecilia. (2008). Ciencia Política en Argentina. Trazos históricos e historiográficos en perspectiva comparada. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 1 (1), pp. 227-268.

35. Lévi-Strauss, Claude. (1969). *Antropología estructural*. Buenos Aires: Eudeba.

36. Lucca, Juan. (2008). Debates y embates de la politología. *Iconos*, 30, pp. 13-26.

37. Macpherson, Crawford Brough. (1982). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.

38. Maquiavelo, Nicolás. (1995). *El Príncipe*. Buenos Aires: Planeta D´Agostini.

39. Marchart, Oliver. (2009). *El pensamiento político posfundacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

40. Morin, Edgar. (2001). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

41. Mouffe, Chantal. (1999). *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.

42. Mouffe, Chantal. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

43. Nun, José. (2001). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

44. Palti, Elías. (2005). *Verdades y saberes del marxismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

45. Pérez Liñán, Aníbal. (2012). Crisis, delegación y trayectoria histórica. En: Leiras, Santiago (comp.). *Democracia y estado de excepción* (pp. 9-13). Buenos Aires: Prometeo.

46. Pinto, Julio (comp.). (1999). La Ciencia Política. En: *Introducción a la Ciencia Política* (pp. 11-112). Buenos Aires: Eudeba.

47. Rancière, Jacques. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.

48. Rawls, John. (1996). *Liberalismo político*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

49. Retamozo, Martín. (2009). La ciencia política contemporánea: ¿constricción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? *Andamios*, 11, pp. 71-100.

50. Sartori, Giovanni. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y Gobierno*, 11 (2), pp. 349-354.

51. Schmitt, Carl. (1987). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

52. Schuster, Federico. (2005). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva. En: Schuster, Federico; Naishtat, Francisco; Nardacchione, Gabriel y Pereyra Sebastián (eds.). *Tomar la palabra. Nuevas formas de protesta social en Argentina* (pp. 43-83). Buenos Aires: Prometeo.

53. Scillamá, Mora. (2007). La tristeza de la ciencia política. En: Rinesi, Eduardo; Nardacchione, Gabriel y Vommaro, Gabriel (comps.). *Los lentes de Víctor Hugo* (pp. 313-343). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

54. Stavrakakis, Yannis. (2010). *La izquierda lacaniana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

55. Vidal de la Rosa, Godofredo. (2009). Debates y progreso en la ciencia política contemporánea. *Andamios*, 6 (11), pp. 41-70.

56. Žižek, Slavoj. (1992). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI.

57. Žižek, Slavoj. (2006). *Porqué no saben lo que hacen*. Buenos Aires: Paidós.

58. Zolo, Danilo. (2007). La tragedia de la Ciencia Política. *Temas y Debates*, 14, pp. 51-69.

# Max Weber y el concepto de lo político. La ética guerrera y la necesidad de la culpa\*

Luciano Nosetto (Argentina)\*\*

## Resumen

En la perspectiva de Max Weber, la política es lucha, la violencia es su medio específico y la guerra su expresión más sublime. Así y todo, no es posible reducir la perspectiva weberiana a la de un nacionalismo belicista, debido a que su concepción de lo político como lucha queda contaminada por la inoculación de un sentido de culpa, que da lugar a una concepción trágica de lo político. Este artículo se dedica a comprender el concepto de lo político weberiano, identificando la tensión inherente entre lucha y culpa. Para esto se interroga —de la mano de Leo Strauss— cómo opera la culpa en la concepción weberiana de lo político. Luego se rastrea —en una lectura evolutiva— la aparición de la culpa política en la obra de Weber. Esto permite identificar que el concepto weberiano de lo político adquiere su carácter trágico en virtud de la adopción de elementos característicos de la esfera religiosa. De allí se extraen una serie de conclusiones relativas a la obra política de Weber y a la teoría política en general.

[ 179 ]

## Palabras clave

Weber, Max; Política; Nacionalismo; Ética y Guerrarra; Culpa.

**Fecha de recepción:** agosto de 2014 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2014

## Cómo citar este artículo

Nosetto, Luciano. (2015). Max Weber y el concepto de lo político. La ética guerrera y la necesidad de la culpa. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 179-196.

---

\* Este artículo es resultado de la investigación *El carácter personal de la mediación política*, desarrollada en el marco del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet), 2014.

\*\* Licenciado en Ciencia Política. Magister en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Conicet en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: lnosetto@sociales.uba.ar

# **Max Weber and the Concept of the Political. The Warrior Ethics and Necessity of Guilt**

## **Abstract**

According to Max Weber, politics is struggle, violence is its specific mean, and war, its most sublime expression. It is nonetheless inaccurate to define Weber's perspective as a warlike nationalism, inasmuch as his concept of the political as struggle is contaminated by the introduction of a sense of guilt, which consequently derives in a tragical account of the political. This article aims at understanding Weber's concept of the political, identifying its inherent tension between struggle and guilt. Firstly, with the help of Leo Strauss, we try to answer the question of how does the guilt work in Weber's concept of the political. Secondly, a chronological reading of Weber's oeuvre permits to account for the emergence of this notion of political guilt. It is then argued that Weber's concept of the political obtains its tragic character from the adoption of elements which pertain to the religious sphere. Finally, a series of conclusions are drawn, concerning Weber's political thought as well as political contemporary theory in general.

[ 180 ]

## **Keywords**

Weber, Max; Political; Nationalism; Warrior Ethics; Guilt.

## Introducción. La política como lucha

La ecuación de política y violencia constituye un repertorio permanente del pensamiento político. Sus registros más tempranos se remontan a la identificación de las leyes de la ciudad con lo que conviene al más fuerte, identificación sostenida por Trasímaco en su imprecación contra Sócrates (*República I*, 339a. Platón, 2011). Sin importar cuán exitoso haya sido Sócrates en desmontar la posición de Trasímaco, lo cierto es que la identificación de política y violencia ha operado en todo tiempo como un repertorio de la crítica política, permitiendo cuestionar el fausto de los poderosos, desmontar las legitimidades reclamadas o atribuidas, y dar a ver el fondo de coerción latente en todo dominio.

En el estudio de la legitimidad, la dominación y la violencia, la labor de Max Weber ha constituido un esfuerzo ejemplar en penetración teórica e imparcialidad de juicio. Es que la sociología de la dominación de Weber ha sabido elaborar los tipos ideales de la legitimidad, sin perder de vista el fondo de violencia constitutivo de toda forma de dominación política. Su canónica definición del Estado como monopolio de la violencia legítima es solo una parte o corolario de su caracterización general de toda asociación política a partir del rasgo esencial de la fuerza física.<sup>1</sup> Afirma Weber (1988) que: “quien se mete en política, es decir, quien accede a utilizar como medios el poder y la violencia, ha sellado un pacto con el diablo [...] Quien no ve esto [sentencia Weber] es un niño políticamente hablando” (p. 168).

[ 181 ]

Para Weber, la política es lucha, la violencia es su medio específico y la guerra su expresión más sublime. Con estas consideraciones en mente, nada debería obstar a la identificación de la posición de Weber con la de Trasímaco o a la caracterización de la posición weberiana en términos de una política del poder —*machtpolitik*—, urdida de voluntad de poder y de ética guerrera. Sin embargo, esta no ha sido la suerte corrida por la obra de Weber. Contra lo esperable, en él se ha reconocido la figura de un liberal nacionalista (Galli, 2001, p. 441), defensor de los valores de la civilización occidental (Bendix, 2012, p. 426), cultor de un sentido ético humanista (Strauss, 2014, pp. 100, 122-123) y de una honda preocupación por la cosa pública (Aron, 1988, p. 9). Cabe preguntarse por la posibilidad de componer el cuadro general: ¿cómo

<sup>1</sup> Una asociación de dominación debe llamarse asociación política cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo (Weber, 2012, p. 43).

coexisten en la figura de Weber la idea permanente de la violencia como *ratio* de la política con los encumbrados ideales políticos del liberalismo, el nacionalismo, la civilización y la humanidad? Más precisamente, asumiendo que la política es lucha, asumiendo que hacer política es sellar un pacto con el diablo, ¿cómo es posible componer la búsqueda del bien inherente a todo idealismo con los medios del mal inherentes a toda política?

En lo que sigue se intenta dar un comienzo de respuesta a las interrogantes precedentes. A estos efectos se sostiene que, si bien Weber identifica la política con la lucha, esta ecuación aparece eventualmente descompensada por la inoculación de un sentido de culpa que completa su concepción de la política. En este sentido, la actividad política se define para Weber en la tensión necesaria entre lucha y culpa. Ahora bien, esta hipótesis general debe ser matizada por una lectura evolutiva. Es que mientras que la identificación de política y lucha está presente a lo largo de la obra de Weber, el elemento de la culpa es introducido solo tardíamente. En lo que sigue, se propone comprender esta tensión inherente al concepto weberiano de lo político, esto es, la tensión entre lucha y culpa, rastreando en una lectura evolutiva los avatares de su ocurrencia. Para esto se reflexiona sobre qué implica introducir la culpa en la consideración de lo político y se rastrea, en una lectura evolutiva, el modo en que ese componente de la culpa es introducido en la obra weberiana; finalmente, se derivan, a modo de conclusión, algunas reflexiones relativas a la teoría política weberiana y alemana contemporánea.

[ 182 ]

## 1. La necesidad de la culpa

Leo Strauss dedica el segundo capítulo de *Derecho natural e historia* a una discusión de la perspectiva de Max Weber. La primera mitad se ocupa de las premisas de filosofía y ciencia social de Weber; en particular, se interesa en la crítica a la distinción weberiana entre juicios de hecho y de valor, y a la idea de que la ciencia social debe limitarse a los juicios de hecho, y sustraerse de la tentación de emitir valoraciones (Strauss, 2014, pp. 94-117; Behnegar, 2003, pp. 65-137). Esto, debido a que los juicios de valor son por necesidad subjetivos y personalísimos, y movilizan conflictos que en definitiva resultan insolubles. Mal haría un saber con pretensiones de científicidad en meterse en la “camisa de once varas” de los conflictos de valor. Strauss llega entonces a la conclusión de que la tesis central de Weber es la de la insolubilidad del conflicto de valores y que la distinción weberiana entre hechos y valores es consecuencia necesaria de esa tesis central. Afirma Strauss (2014):

La tesis de Weber de la insolubilidad del conflicto entre valores es entonces una parte o una consecuencia de la visión abarcadora según la cual la vida humana es en esencia un conflicto sin salida. Por esta razón, “la paz y la felicidad universal” le resultaba un objetivo ilegítimo o fantástico. Pensaba que, incluso si pudiera ser alcanzado, ese objetivo no sería deseable; sería la condición de “los últimos hombres que han inventado la felicidad” contra los que Nietzsche había dirigido su “crítica devastadora” (p. 118).

Si se admite que el conflicto de valores es irresoluble, la paz y felicidad universales se vuelven un proyecto imposible, o mejor todavía, la paz y la felicidad universales solo serían posibles a condición de ofuscar la capacidad humana de reconocer valores, de incardinarse en ellos y de comprometerse de manera resuelta por lo que considera valioso. La paz y la felicidad universales serían posibles solo a costa del valor y del sentido de la vida humana. Con estas consideraciones, Weber se aleja del credo progresista liberal característico del siglo XIX, que cifra en el despliegue del comercio y la industria las expectativas de abundancia y paz perpetua. Es que, al reemplazar el conflicto político por la competencia económica, el liberalismo crea:

Una situación que ya no exige moralidad, [una situación] en la cual las naturalezas nobles quedan en desventaja. Por consiguiente, para Weber la posibilidad de la moralidad está atada a la posibilidad de conflictos serios entre grupos. La existencia de conflicto se vuelve la condición de la nobleza (Behnegar, 2003, p. 117).

[ 183 ]

De este modo, Weber toma distancia del credo liberal, para incardinarse en un ascendente de clara raigambre nietzscheana.<sup>2</sup> Agrega Strauss:

Si la paz es incompatible con la vida humana o con una vida verdaderamente humana, el problema moral parecería habilitar una solución clara: la naturaleza de las cosas exige una ética guerrera como base de una “política del poder” [*Machtpolitik*] guiada exclusivamente por consideraciones relativas al interés nacional; o “el maquiavelismo más desnudo [debería ser] considerado asunto corriente en todo respecto y completamente inobjetable desde un punto de vista ético” (p. 118).

<sup>2</sup> Julio Pinto (1996) insiste con singular claridad y sistematicidad sobre las profundas afinidades entre Max Weber y Friedrich Nietzsche (pp. 44-61).

El conflicto entre valores bien puede volver imposible el proyecto de una paz y una felicidad universales, pero todavía queda en pie la posibilidad de un proyecto no universal de paz y felicidad. Precisamente, el individuo puede alcanzar paz y felicidad al interior de una comunidad, unida internamente por valores compartidos y separada por indiferencia o enemistad respecto de otras comunidades, unidas a su vez por otros valores. De este modo, la irresolubilidad del conflicto entre valores últimos conduce al pluriverso de los Estados, cada uno de ellos fruto de la conciencia política del pueblo, esto es, de la conciencia de un pueblo unido hacia dentro y separado del afuera, en virtud de un criterio intenso de amistad y enemistad.

Mientras las relaciones entre los diferentes pueblos, las relaciones *inter gentes*, pueden ser más o menos belicosas, al interior de cada pueblo, los individuos logran combinar la dicha de una vida pacífica y feliz con el compromiso resuelto por los valores últimos de su comunidad. En tal caso, sin embargo, el conflicto entre valores queda desterrado de la vida política. El conflicto entre valores solo se manifiesta en las relaciones de enemistad entre los pueblos, en las guerras que caracterizan al pluriverso estatal. Para el individuo, entonces, no hay conflicto entre valores: el conflicto de valores es algo que sucede fuera del individuo. Con estas consideraciones, Strauss evalúa sin explicitarlo la proximidad de las tesis de Weber con las de Carl Schmitt, tal como contenidas, por ejemplo, en su *Concepto de lo político* (Schmitt, 2001). Prosigue Strauss (2014):

[ 184 ]

Pero así nos enfrentaríamos a la situación paradójica de un individuo que está en paz consigo mismo mientras el mundo está regido por la guerra. Un mundo desgarrado por las luchas exige un individuo desgarrado por las luchas. La lucha no llegaría a la raíz del individuo si él no estuviera obligado a negar el principio mismo de la guerra: debe rechazar la guerra como malvada o pecaminosa, una guerra de la que no puede escapar y a la que debe dedicarse. Incluso si en ningún lado fuera posible la paz, no por eso uno debe simplemente rechazarla. No alcanza con reconocer a la paz como un tiempo de respiro necesario entre guerras. Debe existir un deber absoluto que nos dirija hacia la paz universal o hacia la hermandad universal, un deber que entre en conflicto con el deber igualmente elevado que nos dirige a participar en “la lucha eterna” por un “espacio de maniobra” para nuestra nación (pp. 118-119).

Si el conflicto de valores es verdaderamente irresoluble, esa irresolución debe desgarrar el corazón del propio individuo. Esto implica que el compromiso por un valor, la convicción firme y determinada por una

causa debe entrar en competencia con otro sentido del deber, que tensiona igualmente el corazón del individuo y lo enfrenta a una resolución trágica. El conflicto de valores es verdaderamente irresoluble si las convicciones que le dan sentido a la vida no pueden asumirse sin culpa. Esto es, el conflicto de valores es irresoluble porque la convicción está siempre asediada por la responsabilidad. Cierra Strauss (2014):

El conflicto no sería supremo si hubiera escapatoria a la culpa. La cuestión de si es posible hablar de culpa, de si el hombre está obligado a volverse culpable, ya no era discutida por Weber: él necesitaba la necesidad de la culpa. Tenía que combinar la angustia engendrada por el ateísmo (la ausencia de toda redención, de todo consuelo) con la angustia engendrada por la religión revelada (el opresivo sentido de culpa). Sin esa combinación, la vida dejaría de ser trágica y, por ende, perdería su profundidad (p. 119).

En su reconstrucción de la perspectiva weberiana, Strauss llama la atención sobre los alcances de la política entendida como lucha, dando a ver que la posición de Weber debe tenerse a distancia del pacifismo liberal, del nietzscheísmo de la voluntad de poder y del nacionalismo belicista. Contra las expectativas liberales de paz y felicidad universales, Weber erige su concepto de lo político como lucha incesante. Contra la pura voluntad de poder, Weber restituye el componente de la culpa, que contiene el despliegue desaforado de la crueldad, culpa que constituiría para Friedrich Nietzsche un resabio mórbido de la religiosidad del pasado, fruto del resentimiento.<sup>3</sup> Al nacionalismo belicista, por último, Weber contraponen una conciencia trágica, desgarrada por el deber de defender la nación y el deber de perseguir la hermandad universal. De este modo, Strauss delinea la perspectiva política de Weber como la de un liberal pesimista, un nietzscheano culposo y un nacionalista trágico.

[ 185 ]

## 2. Inoculación del sentido de la culpa

Ahora bien, cabe preguntarse en qué medida esta reconstrucción de Strauss resulta fiel a la posición de Weber o en qué medida Strauss interfiere con ideas propias en su reconstrucción de Weber, a efectos de dar a ver cosas que Weber no dio a ver. Para esto, se debe, como es evidente, volver a las fuentes. El primer problema que encuentra es que Weber no dedica ningún trabajo a la consideración temática de la culpa política. Si bien hay

<sup>3</sup> Sobre las diferencias entre Nietzsche y Weber en el tratamiento de las esferas religiosa y política, véase Luis Miguel Donatello (2005).

referencias desperdigadas sobre el tema, todo lo que se puede decir tendrá la forma de una reconstrucción con base en fragmentos. ¿Cómo guiarse entre estos fragmentos? Y bien, si se trata de medir la adecuación de la lectura straussiana, una orientación posible debería surgir del propio Strauss, esto es, de los textos de Weber en los que Strauss dice apoyarse. En la nota al pie con que Strauss (2014, p. 119, n. 25) cierra la cita anterior, se hace referencia a tres textos de Max Weber: a) *Nationalstaat und Vorkswirtschaftspolitik*, su conferencia inaugural de la cátedra de economía en la Universidad de Friburgo de 1895; b) la *Zwischenbetrachtung* escrita hacia mediados de la década de 1910, que Weber intercala entre dos capítulos de su *Sociología de la religión*; y c) *Politik als Beruf*, su conferencia sobre la vocación política dictada en enero de 1919 en Munich, ante la Juventud Estudiantil Libre.

Una lectura de sobrevuelo de estos tres pasajes permite avanzar una serie de consideraciones: en primer lugar, entre el primer texto de 1895 y el último de 1919, pasan más de 20 años; en segundo lugar dentro de esos 20 años, tiene lugar la Primera Guerra Mundial. La *Zwischenbetrachtung* es el texto más académico, elaborado para funcionar de excuso para los lectores de la *Sociología de la religión* o, por así decirlo, para aquellos lectores que llegaron a la página 537 del primer tomo.<sup>4</sup> Los otros dos textos son, en cambio, conferencias dictadas ante una audiencia numerosa, posteriormente transcritas y editadas para el gran público.

Dando un paso más, puede decirse que estas dos conferencias presentan ideas claramente distintas. En el discurso de Friburgo de 1895, Weber elabora ideas de selección social, advirtiendo de la mayor adaptabilidad de los inmigrantes polacos y de la ruina de los alemanes, colige de allí la necesidad de cerrar las fronteras y concluye, finalmente, en el llamado a una política imperialista, que permita a los alemanes asumir las responsabilidades que le caben a una gran potencia. En la conferencia de Munich de 1919, el tono es otro, bien distinto. En su descripción de la vocación del político, Weber advierte sobre la peligrosidad de las causas e ideales en política y hace el elogio de la virtud de la medida, esto es, de la prudencia necesaria para buscar un equilibrio entre el corazón y la cabeza, entre las convicciones y las responsabilidades. Semejantes diferencias obligan a asumir una lectura evolutiva de la obra de Weber, que distinga un primer momento de convicción nacionalista irresponsable de un segundo momento, posterior a

<sup>4</sup> Para precisiones editoriales en torno a la *Zwischenbetrachtung*, véase Pedro Piedras Monroy (2004, pp. 245 y ss.) y Eduardo Weisz (2008, pp. 9-33).

la derrota alemana en la Gran Guerra, de madurez política y de llamado a la medida (Portantiero, 1982; Pinto, 1996).

Es solo con la madurez y, en particular, con la maduración forzada por los acontecimientos de la Gran Guerra, que Weber asume la culpa como un componente necesario de la política. A continuación se reconstruye la serie de estos tres textos, identificando la persistencia del tema de la política como lucha y marcando los desplazamientos conceptuales que dan lugar a la introducción del tema de la culpa. Se marca esta innovación recurriendo al léxico teatral. Es que, tal como se verá a lo largo de la exposición, la evolución del pensamiento weberiano respecto de la política reconoce tres momentos: a) *dramático*, caracterizado por la procrastinación del héroe; b) *épico*, caracterizado al contrario por el arrojo heroico; y c) *trágico*, caracterizado por la imposibilidad de alcanzar una resolución virtuosa.

## 2.1 El drama de la política

El primer texto a considerar es el discurso de Weber en ocasión de la inauguración de su cátedra de economía política en la Universidad de Friburgo en 1895, *Estado nacional y economía política*. Weber comienza su exposición presentando un estudio de caso, a saber, el desplazamiento de los campesinos alemanes de la provincia de Prusia Occidental —hoy territorio de Polonia— y el avance de los inmigrantes polacos desde el este. Sugiere Weber que estos movimientos demográficos y económicos deben leerse como un proceso de selección de los más aptos. En términos de nivel de vida, las pretensiones de los polacos son más bajas que las de los alemanes, lo que concede a los polacos una capacidad mayor de adaptación a las condiciones del trabajo rural, que termina desplazando a los alemanes. En lo que constituye un tema más nietzscheano que darwiniano, sentencia Weber (1982):

No siempre la selección por el libre juego de las fuerzas [...] opera a favor de la nacionalidad económicamente más evolucionada o mejor dotada. La historia humana conoce la victoria de algunas razas poco desarrolladas y la extinción de soberbias expresiones de la vida espiritual y artística, tan pronto como la comunidad humana que les dio origen perdió la capacidad de adaptación a sus condiciones de vida (p. 13).

Weber propone entonces cerrar las fronteras, prohibiendo la inmigración de más polacos, y promover la colonización alemana de Prusia

[ 187 ]

Occidental, lo que le reportará una duradera fama de antipolaco (Radkau, 2013, pp. 245-246). Ahora bien, ¿qué enseña este caso sobre la política en general? Me permito reconstruir la enseñanza weberiana a partir de tres temas: convicción, responsabilidad y madurez.

En primer lugar, Weber sostiene una concepción belicista de la política, de la economía e incluso de la vida en general. Los hombres y las naciones luchan por su existencia, y en esa lucha por la existencia no hay lugar para la paz. La producción y el comercio son otras formas en las que se conduce esa lucha incesante. Lo que se llama “paz” no es más que la apariencia o simulacro que por momentos adquiere esa batalla permanente. Y lo que se aprende del caso de Prusia Occidental es que en esta batalla no ganan los más desarrollados sino los más aptos. La Económica Política y la Ciencia Política definen su sentido en el marco de esta lucha.

Los procesos de desarrollo económico son luchas por el poder, el poder de la nación es el interés último y decisivo al que debe atender la economía política. La economía política es una ciencia política [...] depende de los intereses permanentes del poder político de la nación (Weber, 1982, p. 18).

[ 188 ]

La convicción que está en la base de la política, el ideal que otorga valor, sentido y orientación a la ciencia de la política, la razón de ser de la Ciencia Política, es la razón de Estado.

En un giro singular, Weber sostiene que la política económica descansa sobre bases altruistas, pero que ese altruismo no apunta a las ficciones de paz y felicidad universales, sino que apunta a la generación futura y a los descendientes. Precisamente, Weber sostiene que, en tanto ciencia del hombre, la ciencia económica se preocupa por la índole de los hombres que genera. Se trata de sostener una preocupación activa por el margen de maniobra —*Ellenbogenraum*— que se legue a las generaciones venideras. Sostiene Weber que no es paz y felicidad lo que ha de legarse a los descendientes, sino la lucha perpetua por el mantenimiento y fortalecimiento del propio carácter nacional. Así define la responsabilidad de las clases dirigentes. Las generaciones futuras, más que bienestar y comodidades, reclamarán a sus antecesores la autonomía y fortaleza necesarias para preservar la propia nación y el propio carácter nacional.

Ahora bien, ¿cuáles son las clases dirigentes que deben abrazar esta convicción nacionalista y asumir la responsabilidad por las generaciones futuras? Aquí Weber, que se jacta de ser un “burgués con conciencia de

clase”, introduce su crítica a la inmadurez de la burguesía alemana (Pinto, 1996, p. 71). Es que en el contexto de la Alemania posterior a Bismarck, el poder político sigue en manos de una clase económicamente decadente —la nobleza terrateniente—, mientras que las clases que detentan el poder económico no tienen la madurez para asumir la dirección política, ni el interés de hacerlo. Esta inmadurez y mezquindad se manifiesta en la renuencia de la burguesía a asumir una política expansionista, colonialista e imperial; una política que apunte a garantizar para Alemania una posición preponderante entre las potencias mundiales. Weber concluye este discurso sosteniendo que es tarea de la ciencia económica —y de la Ciencia Política en general— contribuir a la educación política de las clases dirigentes, para que puedan asumir con madurez, responsabilidad y convicción las exigencias de la hora.

En suma, la lucha por la existencia hace de la convicción nacionalista el corazón de la política y de la Economía Política. Esta convicción moviliza una responsabilidad ante las generaciones futuras, responsabilidad que no consiste en garantizarles comodidades y facilidades, sino en legarles el margen de maniobra necesario para conservar el carácter y los ideales nacionales. Esta convicción y esta responsabilidad exigen que la clase dirigente pase al frente y ponga en marcha una política expansionista. Ante el deber sublime que pesa sobre las clases dirigentes, no hay reparos ni miramientos, no hay resquemores ni sentido de culpa que valga. Pero, precisamente, el nudo que tensa toda la trama es la falta de determinación de la clase dirigente. Carácter dramático de la política alemana, consistente en la indecisión del héroe, consistente en el hecho de que el héroe —como Hamlet— no alcanza una determinación, retiene el pasaje al acto, aplaza indefinidamente el momento de la decisión.

[ 189 ]

## 2.2 La epopeya de la política

El segundo texto al que Leo Strauss se refiere es el excurso escrito hacia mediados de la década de 1910, que Weber intercala entre los capítulos 1 y 2 del segundo tomo de *Sociología de la religión*. Esta célebre *Zwischenbetrachtung* lleva por título *Teoría de los estadios y direcciones del rechazo religioso del mundo* y pretende identificar de manera típica ideal el modo en que nacen las éticas religiosas que rehúyen de todo lo mundano (Weber, 1998, pp. 527-562). Se trata de un texto de índole más bien académica, que carece del componente político polémico de intervención intelectual que caracteriza el discurso de Friburgo. Sin embargo, a efectos de esta indagación sobre la política, la lucha y la culpa, resulta de interés

el modo en que Weber reconstruye el conflicto entre la esfera religiosa y la esfera política.

En su reconstrucción esquemática, Weber identifica que, en un primer estadio, religión y política aparecen como esferas solidarias. Los primeros dioses se identifican con los intereses de la comunidad, protegiéndola durante la guerra. De este modo, las religiones originarias resultan funcionales a la comunidad política. Pero esta trabada solidaridad entre religión y política se resquebraja con la emergencia de religiones universalistas, esto es, de religiones que se expanden más allá de los límites comunitarios. Esto hace que los caminos de política y religión se separen.

[ 190 ]

Desde el punto de vista religioso, la política no es más que violencia brutal, carente de todo amor, sufrimiento sin justicia ni sentido. En esta línea, la política pertenece por derecho propio a un mundo donde el sufrimiento y la injusticia son la regla. Weber argumenta que las religiones de salvación surgen de la necesidad de racionalizar el hecho de que la vida en este mundo está alcanzada por el sufrimiento o por el hecho de que felicidad y sufrimiento no se distribuyen por criterios de justicia, sino que el más injusto puede ser más dichoso y el más justo ser el más sufriente. Es la necesidad de dar sentido al sufrimiento lo que conduce a asumir que vivimos en un mundo corrompido, que la vida en este mundo es pecaminosa, que el hombre es un ser caído y que la culpa alcanza a todo lo mundano. Así, la culpa aparece como el componente integral de toda cultura: todos los bienes de este mundo —económicos, políticos, artísticos o intelectuales— aparecen grabados por una misma culpa y una misma falta de sentido. De este modo, las religiones niegan todo lo mundano, procurando la salvación más allá de este mundo.

Ahora bien, ¿qué sucede por el lado de la política? Sostiene Weber (1998) que todo funcionamiento político se rige por el pragmatismo objetivo de la razón de Estado, esto es, por el fin absoluto de conservar el poder. Es esencial a toda asociación política el recurso a la pura violencia de los medios coercitivos, no solo hacia el interior sino también ante el exterior. Remarca que la guerra crea un sentimiento de comunidad absoluta de sacrificio entre los combatientes. La guerra proporciona al guerrero la percepción de un significado y de una sacralidad de la muerte que entra en competencia con toda ética religiosa. La comunidad de los combatientes en el campo de batalla es una comunidad hasta la muerte. Concluye que: “situar la muerte en la serie de acontecimientos significativos y sagrados constituye la base de todos los intentos por cimentar la dignidad autónoma de la asociación política fundada en el uso de la violencia” (p. 539).

De este modo, la *Zwischenbetrachtung* saca a relucir el carácter épico de la política. En un mundo caído, en un mundo de sufrimiento sin justicia ni sentido, la comunidad política y, en particular, la comunidad en el campo de batalla, pareciera en condiciones de ofrecer un sentido mundano a la muerte, revestir de sacralidad a la vida y de sentido al sufrimiento. Con esto, Weber parece anticiparse al elogio de la *Fronterlebnis* que tendrá en Ernst Jünger su expresión más saliente (Herf, 1993, pp. 154 y ss.). Epopeya entonces de la política, manifiesta en el heroísmo en el campo de batalla, redentor de los combatientes en un mundo caído. Sentido que entra en competencia con las religiones de salvación, que inoculan de culpa toda esfera cultural y llaman a la negación de todo lo mundano.

### 2.3 La tragedia de la política

El concepto de lo político que emerge de estas consideraciones, se define en función de la lucha, encontrando en la razón de Estado su lógica inmanente, en la violencia su medio específico y en la guerra su manifestación más sublime. En esta línea, la acción política sublime entra en abierta competencia con la religión, al revestir a la vida mundana de una sacralidad propia, que puede dar sentido al sufrimiento e incluso a la muerte. Hasta aquí, la culpa aparece como un elemento específico de la religión, no solo extraño a la esfera política sino incluso en abierta oposición a ella. Ahora bien, los desarrollos contenidos en el último texto recuperado por Strauss, en *Politik als Beruf*, introducen la dimensión de la culpa en la esfera y en la escena propia de lo político.

[ 191 ]

Su segunda conferencia ante la Juventud Estudiantil Libre de Munich, dictada en enero de 1919, es en sentido estricto un compendio de consideraciones sobre la política que Weber había ya vertido en diferentes pasajes de su obra. Sus consideraciones sobre la racionalización política, sobre el Estado, la burocracia y los partidos, y sobre los tipos de legitimidad no hacen más que repetir desarrollos provenientes de otros textos. Lo que tal vez resulte más innovador y sin dudas más impactante es su consideración de la ética específica a la vocación política. Weber sigue sosteniendo que la política es “parcialidad, lucha y pasión”, que la política es “*ira et studio*” y que meterse en política equivale a “sella[r] un pacto con el diablo” (Weber, 1988, pp. 115; 168). Pero, al momento de considerar las cualidades éticas decisivas del político, identifica tres virtudes eminentes: pasión, responsabilidad y medida —*Augenmaß*—.

La primera virtud política es la pasión, entendida como entrega apasionada a una causa o ideal. Weber insiste en que el *ethos* de la política es el arrojo a una causa, y que ese arrojo es una cuestión de fe. Cuando falta la fe, todo éxito político lleva sobre sí la maldición de la inanidad. Este *ethos* de la convicción aparece amenazado por el frío proceder del funcionario, por la estéril excitación del romántico y por la embriaguez personal del político. El verdadero político no solo debe evitar caer en la seguridad del funcionario y en las veleidades del romántico: también debe evitar la deformación profesional que le es específica, a saber, la vanidad, el olvido de su causa en favor de su embriaguez personal.

La segunda virtud es la de la responsabilidad. Weber la introduce definiéndola en términos de la adecuación de las propias acciones a la causa o ideal elegido. De mantener esta definición, no habría diferencia práctica alguna entre pasión y responsabilidad. Un político apasionado sería un político que actúa responsablemente, es decir, respondiendo a su causa.<sup>5</sup> Pero lo cierto es que, avanzada su presentación, enfatiza la distinción entre pasión por una causa y responsabilidad, o entre ética de la convicción y ética de la responsabilidad. Si, en el primer caso, el individuo solo debe responder por la rectitud intrínseca de su acción, sin consideración alguna de sus efectos sobre el mundo, en el segundo caso el individuo debe hacerse responsable por las consecuencias previsibles de su accionar. Aquí es donde la responsabilidad comienza a distinguirse de la pura convicción. Sostiene Weber (1988) que:

[ 192 ]

Cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a la ética de la convicción son malas, quien la ejecutó no se siente responsable por ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios (p. 164).

Weber ilustra la ética de la convicción mediante la figura del sindicalista revolucionario: la acción sindical incardinada exclusivamente en la ética de la convicción no se detiene ante las consecuencias de su accionar, solo pretende mantener firme el compromiso con sus valores. Sostiene que, de ser consistente consigo mismo, el reino del sindicalista no es de este mundo. La ética de la

---

<sup>5</sup> Así lo identificó Vincent Descombes (1989):

L'opposition que fait Max Weber entre ces deux éthiques est philosophiquement inadmissible: Que sont des convictions indifférentes aux conséquences des actes q'elles inspirent? Comment apprécier les responsabilités de chacun si on est déué de convictions? Pourtant, cette opposition est sociologiquement pertinente, en ceci qu'elle fixe remarquablement un conflit qui est présent dans la conscience moderne (p. 47 n. 21).

Estas consideraciones pierden de vista las dos acepciones de ética de la responsabilidad presentes en Weber.

convicción resulta entonces de cierta interpretación de la ética cristiana: “el cristiano obra bien y deja el resultado en manos de Dios” (p. 164).

Esto permite enfatizar el hecho de que, si bien la política está determinada por el *ethos* de la causa, lo cierto es que la política convertida en pura pasión pierde todo sentido de la responsabilidad por las consecuencias, volviéndose tan negadora del mundo como las religiones de salvación. Weber se interesa aquí por el conflicto entre la ética guerrera y el “Sermón de la Montaña”, entre el deber político de preservar la propia sociedad y el deber evangélico de “poner la otra mejilla”. Sostiene que mientras el político está obligado a responder al mal con la fuerza, o bien a hacerse responsable por su triunfo: “el pacifista que obra según el Evangelio se sentirá en la obligación moral de negarse a tomar las armas o de arrojarlas, como se recomendó en Alemania, para poner término a la guerra y, con ello, a toda guerra” (Weber, 1988, p. 162). Con este ejemplo, remarca la distinción entre la ética de la convicción del santo, que observa no más que el Evangelio, y la ética de la responsabilidad del político, que debe hacerse cargo de las consecuencias. El político debe combinar compromiso apasionado con su causa y responsabilidad ante el mundo, y esta combinación de corazón y cabeza, de convicción y responsabilidad, es lo que define —en última instancia— a la virtud de la medida, a la capacidad de tomar distancia y tomar medida.

[ 193 ]

Pasión, responsabilidad, medida. La combinación de estas virtudes permite, según dice Weber (1988), tomar: “conciencia de la urdimbre trágica en que se asienta la trama de todo quehacer humano y especialmente del quehacer político” (p. 157). Tragedia consistente en que el hombre político jamás puede actuar de manera completamente racional: cuando su acción responde no más que a sus convicciones, incurre en la irracionalidad de los efectos; cuando responde no más que a sus responsabilidades, su accionar se vuelve inane y carente de todo valor. En suma, la política implica asumir determinaciones trágicas, esto es, decisiones que siempre cargan con alguna culpa.

### Consideración final

En el inicio de este trabajo, se recupera el énfasis weberiano en la lucha y la violencia como *ratio* de la política. Pronto se expresan las sospechas respecto de la exhaustividad de la ecuación en principio evidente entre política y lucha. El comentario de Leo Strauss permite identificar que, si bien es cierto que la lucha forma parte esencial de la concepción weberiana de la política, lo que lo aleja del credo liberal decimonónico, también es cierto que Weber no se limita al elogio de la voluntad de poder ni a la promoción

de un nacionalismo incondicionado. Esto, debido a que —en su elaboración de lo político— Weber incorpora el elemento de la culpa, que deriva en un individuo desgarrado entre el deber de ser fiel a su causa y la responsabilidad ante los efectos de sus acciones. Seguidamente, se indica que esta conciencia desgarrada no puede tenerse por un rasgo permanente del pensamiento de Weber, sino que solo gana densidad teórica en su producción tardía. Esta constatación obligó a una lectura evolutiva, que permitió identificar la emergencia del sentido de la culpa y de la concepción trágica de la política.<sup>6</sup>

En un primer momento, Weber reduce la política a la razón de Estado, identificando convicción política y nacionalismo. En este marco, no hay lugar para un tratamiento de la culpa. La única responsabilidad que concibe es la de las generaciones presentes por el futuro de la nación, esto es, la responsabilidad de garantizar un espacio de maniobra para las generaciones futuras. Quien se arroja a la lucha política con convicción queda fuera del alcance de toda culpa.

Ahora bien, las reflexiones contenidas en su excurso de mediados de 1910 elaboran un sentido de culpa distinto del anterior. La culpa sigue apareciendo como un elemento extraño a la política, pero identificado ahora con el intento religioso de racionalizar el sufrimiento, la injusticia y la falta de sentido del mundo. Desde la perspectiva religiosa, solo la inoculación de culpa en toda creación cultural y la consecuente negación del mundo pueden dar sentido al sufrimiento, a la injusticia y a la corrupción de lo mundano. Este sentido de culpa, estrictamente religioso, aparece como algo ajeno a la política, en competencia con ella.

Finalmente, es en su conferencia de 1919 que la culpa se introyecta en la acción política, pasando a formar parte de su lógica inherente. Esta innovación en el pensamiento de Weber tiene la forma de una redistribución y precisión conceptual, y de un cambio de tonalidad. La lectura evolutiva permite reconocer que esta redistribución conceptual viene dada por el desplazamiento al campo político de elementos que Weber identificó como propios de la esfera religiosa. La política deja de ser pura razón de Estado para alojar dos componentes religiosos: por un lado, la convicción, que aparece como fe religiosa sublimada; por el otro, la responsabilidad, que aparece como fruto del pasaje a la esfera política de la culpa religiosa por el mundo caído. De este modo, lo político weberiano abandona ese nudo estrictamente

<sup>6</sup> Este punto se aleja de Yolanda Ruano de la Fuente (2007), que identifica un carácter trágico permanente en la obra de Weber.

bélico para reconocerse en una estructura más compleja, en una estructura trágica tensionada por la responsabilidad ante un mundo sufriente y por la convicción respecto de valores sacralizados.<sup>7</sup>

Se concluye sugiriendo que, al introducir la preocupación activa por el mundo, Weber se inscribe en una línea de pensamiento en la que es posible reconocer ideas y preocupaciones presentes en toda una serie de pensadores políticos alemanes. La vinculación de la política con el *amor mundi*, en Hannah Arendt, la preocupación de Leo Strauss por el mundo común y el sentido común, la condena de Erik Vögelin al gnosticismo político, e incluso la preocupación persistente de Carl Schmitt por los órdenes concretos, forman parte de una serie de reflexiones sobre la política en las que la preocupación por el mundo resulta esencial. Estos pensadores comparten con Max Weber la preocupación y el recelo ante una política de las puras convicciones, una política de profetas y de santos, que olvida que todo ideal de comunidad y de justicia debe encontrar asiento en este mundo; una política que olvida, por ende, que la persecución de los ideales políticos no puede llevar al punto de destruir ese mundo común.<sup>8</sup> Paradoja del pensamiento alemán, que dio lugar a los ideales revolucionarios de raza y de clase, y dio lugar también a una teoría política del mundo común, que es una teoría política por definición y por necesidad conservadora.

[ 195 ]

## Referencias bibliográficas

1. Aron, Raymond. (1988). Introducción a Max Weber. En: Weber, Max. *El político y el científico* (pp. 9-77). Madrid: Alianza.

<sup>7</sup> Con esto, Weber (1969) invita a preguntarse si la política puede dar lugar a un renacimiento espiritual en condiciones de contrapesar la petrificación mecanizada a la que conduce el desencantamiento moderno (pp. 259-60). En una discusión temáticamente cercana, Joachim Radkau (2013, p. 950) recupera la lectura que Georg Lukács hace de Weber:

Lukács [...] ha sentido muy acertadamente que la equiparación que Weber hace de modernidad y desencantamiento “tiene que despertar un profundo anhelo de los viejos tiempos aún no desencantados”. Sin duda a ratos también Weber tiende a hacer suya la opinión generalizada de que la religión es un poder del pasado; pero en conjunto, el lector atento de sus escritos será advertido de que las creencias de tipo religioso cautivarán a mucha gente también en el futuro, porque el ser humano tiene necesidad de una fe.

<sup>8</sup> Refiriendo a la enseñanza de Aristóteles, sostiene Strauss (2014):

Hay un sentido de justicia que no se agota en los principios particulares de la justicia conmutativa y distributiva. Lo justo, previo a ser conmutativo o distributivo, es el bien común. El bien común consiste normalmente en el requisito de la justicia conmutativa o distributiva, o de todo principio moral de este tipo, o consiste en lo que es compatible con estos requerimientos. Pero el bien común también comprende por supuesto la mera existencia, la mera supervivencia, la mera independencia de la comunidad política en cuestión (p. 202).

2. Behnegar, Nasser. (2003). *Leo Strauss, Max Weber, and the Scientific Study of Politics*. Chicago: University of Chicago.

3. Bendix, Reinhard. (2012). *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu.

4. Descombes, Vincent. (1989). *Philosophie par gros temps*. París: Minuit.

5. Donatello, Luis Miguel. (2005). La tensión entre las esferas religiosa y política en la Modernidad. Una lectura a través de Nietzsche y Weber. *Nómadas* (11), pp. 1-16.

6. Galli, Carlo. (2001). *Manuale di storia del pensiero politico*. Boloña: Il Mulino.

7. Herf, Jeffrey (1993). *El modernismo reaccionario. Tecnología, cultura y política en Weimar y el Tercer Reich*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

8. Piedras Monroy, Pedro. (2004). *Max Weber y la crisis de las ciencias sociales*. Madrid: Akal.

9. Pinto, Julio. (1996). *Max Weber actual. Liberalismo ético y democracia*. Buenos Aires: Eudeba.

10. Platón. (2011). *Diálogos II*. Madrid: Gredos.

11. Portantiero, Juan Carlos. (1982). Los escritos políticos de Max Weber. *Desarrollo Económico*, 22 (87), pp. 431-436.

[ 196 ] 12. Radkau, Joachim. (2013). *Max Weber. La pasión del pensamiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

13. Ruano de la Fuente, Yolanda. (1996). *Racionalidad y conciencia trágica. La modernidad según Max Weber*. Madrid: Trotta.

14. Schmitt, Carl. (2001). El concepto de lo político. En: Orestes Aguilar, Héctor (comp.). *Carl Schmitt. Teólogo de la política* (pp. 171-223). México: Fondo de Cultura Económica.

15. Strauss, Leo. (2014). *Derecho natural e historia*. Buenos Aires: Prometeo.

16. Weber, Max. (1969). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península.

17. Weber, Max. (1982). *Escritos políticos*. México, D. F.: Folio.

18. Weber, Max. (1988). *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.

19. Weber, Max. (1998). *Ensayos sobre sociología de la religión*. Madrid: Taurus.

20. Weber, Max. (2012). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

21. Weisz, Eduardo. (2008). La Religionssoziologie de Max Weber: claves para su interpretación. *Latitude*, 2 (2), pp. 9-33.

# Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010\*

John Fredy Bedoya Marulanda (Colombia)\*\*

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo resaltar la producción y evaluar los avances logrados por la Ciencia Política latinoamericana en la comprensión del comportamiento del elector. Se toma como punto de referencia la producción bibliográfica en México, Argentina, Chile y Colombia entre 2000 y 2010, con el fin de controlar el efecto que puede tener los distintos niveles de desarrollo de la disciplina en cada país sobre el desarrollo de este subcampo. Para este propósito, se evalúan las preguntas de investigación y la delimitación de su objeto de estudio, las hipótesis que de allí se derivan y la solidez conceptual de esta misma producción. El principal hallazgo es que a pesar de la complejidad metodológica y el aprovechamiento de los contextos para desarrollar preguntas relevantes, el camino por recorrer aun es largo.

## Palabras clave

Desarrollo de la Ciencia Política; Comportamiento del Elector; Estudios Electorales; México; Colombia; Argentina; Chile.

**Fecha de recepción:** agosto de 2014 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2014

## Cómo citar este artículo

Bedoya Marulanda, John Fredy. (2015). Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 197-219.

---

\* Artículo derivado de la tesis de maestría en Ciencia Política *El lugar del comportamiento del elector en los estudios electorales de américa latina: una revisión crítica de los estudios conductistas en México, Chile, Argentina y Colombia, 2000-2010*, Instituto de Estudios Políticos (IEP), Universidad de Antioquia (UdeA.), 2014.

\*\* Economista. Magíster en Ciencia Política. Docente investigador, coordinador de la línea de investigación Sistemas Políticos Locales y Estudios de Opinión Pública, grupo Estudios Políticos, IEP, UdeA. Correo electrónico: john.bedoyam@udea.edu.co

# **Voter Behavior Studies in Latin America: A Literature Review of the Cases of Mexico, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010**

## **Abstract**

The goal of this article is to assess the production and evaluate the progress of latin american political science in the comprehension of voter behavior. It analyzes the bibliographic production in Mexico, Argentina, Chile and Colombia between 2000 and 2010, controlling the effect that the different level of development of political science in each country could have on the development of this particular subfield. For this purpose, the article evaluates the research questions, hypotheses and delimitation of studies, as well as the conceptual strenghts of this production. The main finding is that, in spite of the methodological complexity of studies and the development of relevant and contextualized questions, the path ahead still long.

## **Keywords**

Political Science Development; Voter Behavior; Electoral Studies; Mexico; Colombia; Argentina; Chile.

[ 198 ]

## Introducción

El presente artículo tiene como objetivo resaltar la producción y evaluar los avances logrados por la Ciencia Política latinoamericana en la comprensión del comportamiento del elector, partiendo de la premisa de que los diferentes grados de institucionalización de la disciplina pueden incidir en la adopción de métodos y enfoques empíricos (Almond, 2001), que son necesarios para este tipo de estudios. Con el fin de controlar estas variables se seleccionaron los artículos publicados en México, Argentina, Chile y Colombia, países que de acuerdo con David Altman (2005) presentan diversos grados de institucionalización; y aún cuando México y Argentina llevan una gran ventaja sobre Chile y Colombia, comparten tendencias similares sobre la forma en que se ha desarrollado la misma Ciencia Política (Bedoya, 2014).

Para la selección de los estudios referenciados, se parte del postulado de que para generar mayores avances en la investigación es necesario la constitución de una comunidad académica estable y especializada (Altman, 2005), facilitado por el acceso abierto al conocimiento como fuente nutricia para la comunicación y creación científica de calidad (Packer, 2007). El rastreo de la producción contenida en este artículo se realizó a partir de las revistas de acceso abierto de estos países,<sup>1</sup> las cuales son un medio de comunicación interna de su comunidad académica. El periodo se justifica con los hallazgos de algunos autores que, a través del estudio del desarrollo de la Ciencia Política, han señalado la década de 1990 como el punto seminal de los estudios electorales, pues fenómenos como la apertura de la competencia electoral en algunos países —los casos de México y Colombia— y los retornos a la democracia de otros —Argentina y Chile, por ejemplo— los hicieron prioritarios, aunque según se deduce de estos mismos estudios su desarrollo fue precario (Rivera y Salazar, 2011; Leiras, Abal y D’Alessandro, 2005; Bulcourf, 2007 y 2003; Rehren y Fernández, 2005; Fernández, 2005;

[ 199 ]

---

<sup>1</sup> La búsqueda se realizó a través de las bases de datos compilatorias —también de acceso abierto— disponibles: entre estas se encuentran Publindex para el caso colombiano, y Redalyc, Latindex y SciELO para el conjunto de Latinoamérica; además, se hizo uso de las páginas web de algunas universidades para detectar aquellas que no estuviesen indexadas en estas bases de datos. Por otra parte, los criterios usados para su selección permitieron privilegiar: 1) revistas de Ciencia Política dedicadas a la publicación de artículos de investigación empírica y descartar las enfocadas en la filosofía política; 2) revistas de otras áreas que aceptaran artículos relacionados con los estudios políticos empíricos, incluyendo revistas multidisciplinarias, de derecho, sociología, entre otras áreas; 3) revistas que someten sus artículos a revisión por pares anónimos para garantizar la calidad de sus publicaciones; y finalmente, 4) revistas con continuidad temporal de más de 5 años.

Ramón, 2006). Por tanto, siendo este el punto de partida, es de esperarse hallar un estado más maduro de este subcampo en la década posterior.<sup>2</sup>

La revisión profunda de los artículos y revistas permite observar que el concepto *comportamiento electoral*, dentro de la investigación latinoamericana, ha sido usado de forma indiscriminada para dar cuenta de diferentes sucesos, que si bien están relacionados con las contiendas electorales, hacen referencia a distintas etapas del proceso y no al comportamiento del elector o su agregado, el electorado.

Se plantea que, más que el espacio ocupado por este tipo de investigación, en las revistas especializadas hay tres aspectos relevantes que se deben valorar para poder hablar de un avance en este sub campo de estudio. El primero de ellos hace referencia a las preguntas de investigación y a la delimitación de los objetos sobre las que recae. Para el caso concreto de los estudios del comportamiento electoral, obedece a las pretensiones de las preguntas y las ambiciones sobre lo que allí se planea explicar de los diferentes aspectos del comportamiento, que parecen estar relacionados con la simple descripción de un evento electoral o con la búsqueda de regularidades históricas o la comparación de casos.

[ 200 ]

El segundo se enfoca en la calidad de las hipótesis, que muestra los alcances de las relaciones causales propuestas entre *explanans* —o variables en algunos casos— y *explanandum* para distinguir hasta qué nivel están siendo construidas, si sugieren mecanismos verosímiles para conectar la causa con el efecto o si, por el contrario, son presentadas como simples correlaciones, enunciados causales verdaderos o explicaciones estadísticas.

El tercero hace alusión al progreso teórico del comportamiento electoral, que avalúa los avances respecto a sus principales influencias, pasando por el análisis de sus bases conceptuales y referentes bibliográficos; además, se pregunta si hay un verdadero crecimiento en la comprensión del fenómeno y una retroalimentación teórica para cumplir con dicho objetivo o si, por el contrario, solo se está comprobando la aplicabilidad para el caso latinoamericano de teorías preestablecidas.

---

<sup>2</sup> Se revisaron 70 revistas —21 de México, 19 de Chile, 17 de Argentina y 13 de Colombia—, con 12 308 artículos, pero solo 280 de ellos hacen referencia al comportamiento electoral. Para ver una descripción detallada de la muestra, las revistas y de los subtemas que se ocupan los 280 artículos encontrados véase John Fredy Bedoya (2014).

## 1. Los estudios de comportamiento electoral: el contexto, preguntas y explicaciones

En comparación con la década de 1990, los estudios del comportamiento electoral actuales están superando la descripción como recurso metodológico y aún está muy lejos de avances investigativos que permitan desarrollos teóricos significativos para lograr explicaciones de mayor alcance sobre el tema; y aunque se debe resaltar su fundamentación contextual, todavía es coyuntural y no se alejan del estudio de caso (Bedoya, 2014). No obstante, se pueden encontrar algunos que incursionan en el estudio comparado, mostrando una creciente preocupación por centrarse en los cambios y continuidades en el comportamiento del elector entre varios comicios temporalmente separados (Moreno y Méndez, 2007; Guardado, 2009; González y Tinoco, 2004; Fernández, 2006; Cedillo y Serrano, 2010; Kuschick, 2004; 2008; Cante, 2011; López, 2004; Bonilla, 2002), entre diversos casos en un mismo periodo de tiempo (Fernández, 2003; Riorda, 2004; Horbath, 2004), en el largo plazo en diferentes espacios geográficos (Martinelli, 2006; Sonnleitner, 2007; Fernández y Aguilera, 2002; Altman, 2004) y en el análisis histórico del comportamiento del elector (Cantón y Jorrat, 2004; Jorrat y Acosta, 2003). Pero mostrar lo anterior resulta impreciso sin antes señalar la relación que existe entre las observaciones hechas por los investigadores de los diferentes comicios y el planteamiento de sus problemas, objetivos e hipótesis.

[ 201 ]

### 1.1 Las elecciones en México

Las elecciones presidenciales de 2000 en México fueron marcadas por la alternancia política, dando como perdedor al candidato del partido en el poder Francisco Labastida —Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y como ganador a Vicente Fox —Partido Acción Nacional (PAN)—. De acuerdo con los puntos relevantes citados por los autores que estudian estas elecciones (Beltrán, 2003; González y Tinoco, 2004; González y Martínez, 2002), los electores se enfrentaban a una paradoja debido a que el desempeño económico durante el mandato de Ernesto Zedillo había presentado avances y retrocesos. Se presentó una importante recuperación económica de la crisis de 1994, sin embargo, los ajustes fiscales del gobierno para hacer frente a la caída del precio del petróleo en 1998 revivieron los sucesos de la misma crisis (Beltrán, 2003).

Los artículos encargados de analizar estas elecciones hacen especial énfasis en la importancia de las evaluaciones retrospectivas y prospectivas, y de las percepciones que tienen los ciudadanos de los candidatos y del contexto para explicar la victoria de Fox. En general, se entiende que existen factores psicológicos como el miedo y la incertidumbre, y otros más racionales como los beneficios presentes y esperados por los votantes, que ayudan a delinear las evaluaciones que los ciudadanos hacen de todas las alternativas en disputa (González y Tinoco, 2004).

Las elecciones de 2006 tienen un tinte particular, pues aun con un final de fotografía —el candidato del PAN, Felipe Calderón, recibió 35,89% de los votos, mientras que Andrés López del PRD recibió 35,33%—, quienes se embarcaron a explicar este evento electoral siguen pensando en las evaluaciones retrospectivas como factor determinante del comportamiento electoral, pero mediado por la imagen del presidente de turno (Abundis y Ley, 2009), ya que los resultados de su mandato en relación con el crecimiento económico, el desempleo, la violencia y otras políticas sociales (Singer, 2009), terminaron por definir las orientaciones de las campañas electorales y de la opinión pública.

[ 202 ] Adicionalmente a los factores que se analizaron para las elecciones de 2000, se agrega a la colección de variables explicativas el impacto que tienen las campañas sobre los juicios que realizan los ciudadanos de los partidos y candidatos en disputa (Kuschick, 2006; Lawson y Moreno, 2007), dando a su vez claridad sobre algunos efectos que se produjeron entre los electores: las desalineaciones y realineaciones de las preferencias partidistas, el aumento de quienes se declaran como independientes (Moreno y Méndez, 2007) y el bajo impacto de las orientaciones ideológicas —derecha-izquierda— de los discursos de los candidatos (Lehoucq, 2009).

Los autores plantean que una de las causas de la desalineación partidaria es el énfasis que campañas y medios dan a la imagen de los candidatos en detrimento de la partidaria (Moya, 2007; Kuschick, 2007; Guardado, 2009), afirmando que la incertidumbre que despierta la idea de otra alternativa en el poder en tiempos de relativa estabilidad económica, activa la racionalidad del electorado (Merolla y Zechmeister, 2009): pensar en los posibles beneficios —pérdidas— derivados de las acciones del entonces presidente Fox, fue usar el voto como premio —castigo—, realineando el voto partidista (Kuschick, 2007; Singer, 2009; Romero, 2009).

Para muchos, la identificación partidista sigue siendo una variable significativa para la construcción de las hipótesis u objetivos de los trabajos

analizados (Abundis y Ley, 2009; Lawson y Moreno, 2007; Moreno y Méndez, 2007). Para algunos, la identificación con un partido termina sesgando las evaluaciones que el ciudadano hace del gobierno de turno y la imagen misma de los candidatos; por tanto, se cree que esta identificación sigue siendo un heurístico razonable para la toma de decisiones, dada su relación con la posición ideológica y social del elector (Beltrán, 2009; Merolla y Zechmeister, 2009).

Se pueden mencionar otros trabajos que analizan, por un lado, la relación entre el número de actores en disputa con los niveles de participación electoral y las estrategias que el votante usa para determinar la orientación de su voto. En este sentido Murilo Kuschick (2008) intenta demostrar la hipótesis de que la elección del PAN se debe a la sofisticación del elector, quien usa un mayor número de estrategias para seleccionar al candidato de su preferencia entre la amplia gama de la oferta política, algo que es incomparable con los periodos de la hegemonía del PRI. Por otro lado, se encuentran aquellos trabajos que hacen énfasis en las variables sociodemográficas, que en algunos casos se emplean para realizar exploraciones sin la guía de hipótesis (Zavala, 2006; 2008) y, en otros, para demostrar cómo algunas de estas variables no tienen peso al momento de elegir un candidato u otro (Lehoucq, 2009).

En cuanto a las demás elecciones estudiadas en México, se encuentran estudios que dan cuenta de procesos locales de largo (Cedillo y Serrano, 2010; Fernández, 2006; Kuschick, 2004) y corto plazo (Díaz, 2006; Loza, 2003; Pacheco, Vilalta y Schettino, 2006), eventos nacionales (Poiré, 2000; Valdéz, Camacho y Viramontes, 2010) y estudios comparados (Martinelli, 2006; Sonnleitner, 2007). Los contextos varían de acuerdo con los eventos estudiados, a excepción de aquellos comparados que plantean hipótesis de gran envergadura, pues el contexto hace parte del análisis y no como justificación de las hipótesis u objetivos de investigación.

En muchos de estos estudios, las hipótesis convergen en mencionar nuevamente que la identificación partidista, la imagen de los candidatos, la percepción del gobierno de turno y las campañas electorales, son factores que ayudan a explicar la orientación del voto (Valdéz et al., 2010; Pacheco et al., 2006; Martinelli, 2006; Loza, 2003; Kuschick, 2004; Fernández, 2006), pero otros autores analizan nuevas variables y elementos explicativos, planteando que existe una relación causal entre la participación electoral en los países centroamericanos y en México con los niveles de desarrollo humano, pero esta relación está matizada por factores geográficos, culturales, demográficos e institucionales (Sonnleitner, 2007). Otro caso esboza para las elecciones de

diputados de México en 1997, la hipótesis de que los electores se comportan de forma racional con respecto a la selección de partidos, pues terminan votando de forma estratégica para elegir aquellos que, aun no siendo su primera alternativa, tienen mayores posibilidades de ganar —un segundo óptimo— (Poiré, 2000). También se plantea que los factores religiosos no influyen en las decisiones electorales, pues no existe una base religiosa amplia que se identifique con uno u otro partido (Díaz, 2006). Por último, otros que parten de la creencia de que los bajos niveles de capital social en el estado de México explican los bajos índices de participación electoral, visto como un proceso de desconfianza en el sistema político que genera desafección y desinterés (Cedillo y Serrano, 2010).

## 1.2 Las elecciones en Argentina

Se encuentran estudios que analizan eventos electorales concretos sin mayor fundamentación contextual que permita hallar una relación entre este y las hipótesis propuestas. Para las elecciones presidenciales de 2003 se plantea que los medios de comunicación influyen directamente la dirección de voto, induciendo las problemáticas, las temáticas y trabajando en la imagen de los candidatos (D'Adamo y García, 2004; 2009). Para las elecciones municipales de Córdoba de 1999, se presupone que los electores ajustan sus preferencias de acuerdo al comportamiento de largo plazo del partido en el gobierno y la percepción de similitud entre los partidos aspirantes; esto en últimas, conlleva a que se rompa la tendencia del voto como premio a los buenos gobiernos, pero no del voto de castigo a los malos (Riorda, 2004).

De otro lado están los estudios históricos, que se preocupan principalmente por la relación entre la dirección del voto y la pertenencia a una clase social en el siglo XIX y XX. Con esto plantean, en un nivel agregado para la ciudad de Buenos Aires, la relación causal entre la pertenencia a la clase obrera y los votos depositados por los partidos de la izquierda; y en caso contrario, que los votos depositados por los partidos que se consideran de derecha provienen de sectores no populares de la ciudad; adicionalmente, sostienen que esta es una tendencia que permanece estable en el tiempo en ambos siglos (Jorrat y Acosta, 2003; Cantón y Jorrat, 2004).

## 1.3 Las elecciones en Chile

De los seis artículos encargados de estudiar el comportamiento del elector chileno, cinco de ellos tienen como escenario las elecciones

presidenciales. En ellos, la división o clivaje político que se desarrolló en este país con base en la aceptación-rechazo de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) es un tema central de discusión, pues es uno de los factores que ayudaron a forjar su sistema de partidos (Tironi, Agüero y Valenzuela, 2001). Así, las elecciones presidenciales de 1999-2000 entre la coalición de derecha Alianza por Chile y la Concertación de Partidos por la Democracia —centro-izquierda—, resultan ser las más estudiadas debido a la reñida disputa, así como por los cambios que se dieron en ambos “bandos”: de un lado, la concertación y su candidato Ricardo Lagos lograron aglutinar aquellos sectores independientes a través de un discurso centrista y la proyección de su imagen; por el otro, la derecha abogaba por temas más progresistas como la reivindicación de los derechos humanos y la protección social de los sectores excluidos (Tironi et al., 2001; López, 2004).

En consecuencia, se usa este escenario electoral para exponer que el clivaje democracia-autoritarismo tiene mayor peso respecto del clivaje de clase —que predominaba antes del golpe militar de 1973— como determinante del voto, aunque agregando que el primero decae temporalmente a medida que las coaliciones políticas toman fuerza (Tironi, Agüero y Valenzuela, 2001). En esta misma línea, aparece la hipótesis de que la socialización política en la familia logra determinar la conducta electoral, esto es, que el sentimiento de rechazo-aceptación de la dictadura de los padres moldea las disposiciones de los más jóvenes frente a las actuales coaliciones políticas que se presentan en contienda (López y Morales, 2005). Desde otro enfoque, aunque de acuerdo con que el voto de clase ha disminuido en Chile en las últimas elecciones, se propone que más que un cambio de clivaje, el elector se centra mucho más en las características personales de los candidatos como respuesta a los cambios coyunturales de corto plazo que requieren solución (López, 2004).

Los otros estudios, aunque más cortos de contexto, también centran sus problemas en las discusiones de los clivajes como determinantes del voto en Chile. Usando las elecciones presidenciales de 2005 (Bonilla y Silva, 2005) y comparando las de 1989 con las legislativas de 2001 (Claudio Bonilla, 2002), se realiza un modelo espacial del voto para demostrar que ha habido un decaimiento del clivaje democracia-autoritarismo, argumentado que esto es a causa de la pérdida de popularidad de Pinochet y del ajuste del discurso de los políticos frente a otros temas posmaterialistas que distorsionan la discusión del espectro izquierda-derecha. Asimismo, en las elecciones municipales de 2000 y las legislativas de 2001, se argumenta que más que un clivaje, las decisiones electorales pueden explicarse por factores sociodemográficos como la posición económica, pues existe una tendencia de derechización de

los sectores con peores indicadores de desarrollo socioeconómico, mientras que los de valores medios votan por la centro izquierda (Altman, 2004).

#### 1.4 Las elecciones en Colombia

Al igual que en México y Chile, las particularidades del contexto colombiano también influyen sobre los fenómenos. Los temas comunes elegidos por los ocho artículos empíricos que analizan al elector colombiano son, en primer lugar, el ocaso del bipartidismo —partidos liberal y conservador— fruto de los cambios institucionales en este país, la descentralización de la década de 1980, la Constitución de 1991, la elección popular de alcaldes y gobernadores, y las reformas electorales de 2003—; y en segundo lugar, la violencia política ejercida por el paramilitarismo, las guerrillas y el Estado (Fernández, 2003).

Las hipótesis de los artículos que se encargan de analizar las contiendas electorales en el ámbito local, intentan ligar el contexto con el comportamiento del elector. En el caso de los cambios en el sistema de partidos, se plantea que la escala ideológica de izquierda-derecha es un mal predictor del comportamiento del votante, al igual que la identificación partidista con los partidos tradicionales y nuevos, pues tanto el contexto de violencia y las nuevas dinámicas de competencia, hicieron que los partidos buscaran coaliciones para figurar en la arena electoral a través de candidatos y no de sellos específicos. Se plantea que las motivaciones de los votantes están guiadas por las expectativas del ciudadano ante un nuevo evento electoral —la elección popular de alcaldes—, la imagen de los candidatos y por la forma en cómo los medios de comunicación presentan la contienda.

Por una parte, no solo se analiza la violencia política más allá de los simples hechos de amenazas directas sobre la población civil que imposibilitan el derecho al voto libre, sino la forma en cómo los hechos violentos influyen en el colectivo y se convierte en un factor persuasivo poderoso que afecta la participación (Fernández, 2003; Toca, 2008). También, haciendo uso de datos agregados, se lanza la hipótesis de que la violencia sistemática ejercida sobre la población civil en el departamento de Santander influyó sobre la tasa de participación electoral en las elecciones locales desde 1988 hasta 2000 (Fernández y Aguilera, 2002). Asimismo, se suma a la variable de violencia los indicadores de pobreza en el país, para resolver la interrogante sobre la relación entre niveles de participación electoral y estas variables, presuponiendo que la permanente situación de pobreza es un mayor inhibidor de la participación política electoral (Horbath, 2004).

En esta misma línea, los artículos que analizan las elecciones presidenciales convergen en señalar que la violencia política —o terrorismo como lo llaman algunos— ejercida por la guerrilla de las FARC y el fracaso de los diálogos de paz durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana, dieron un gran impulso al ex presidente Álvaro Uribe Vélez en las elecciones de 2002 (Losada, Giraldo y Muñoz, 2003).

De esta forma, las hipótesis se concentran en analizar la influencia de los debates y la capacidad de los medios de comunicación de posicionar la violencia como principal tema de interés nacional, haciendo que los electores se sintieran identificados en mayor medida con Uribe (Cante, 2011). Asimismo, la identificación del ciudadano con los temas de campaña y a la incidencia que tienen los mensajes de los candidatos sobre su actitud, para explicar por qué los electores votaron por las diferentes opciones en aquella contienda (Losada *et al.*, 2003).

Un estudio que deja de lado este análisis coyuntural se centra en descifrar el comportamiento de los electores universitarios en Medellín en las elecciones presidenciales de 2010. Plantea una gama de hipótesis que señala que el comportamiento de este grupo poblacional está fuertemente influenciado por las actitudes frente al proceso electoral, la percepción sobre la utilidad del voto individual, la socialización política entre universitarios y la forma en cómo los medios de comunicación crean un contexto favorable al voto (Valencia *et al.*, 2010).

[ 207 ]

## **2. Los estudios electorales en México, Argentina, Chile y Colombia: una clasificación de las hipótesis**

El análisis de los eventos electorales que hacen los artículos hasta aquí citados dan evidencia de una creciente preocupación por ampliar el espectro de explicaciones de la conducta electoral; sin embargo, el camino por recorrer es largo. De la muestra de los 47 estudios empíricos encontrados, solo 37 dan cuenta de forma explícita de una hipótesis construida a través de los mecanismos causales propuestos, a partir de una base contextual precisa y particular del objeto estudiado, mientras que los restantes solo se encargan de comprobar o refutar los hallazgos de sus marcos teóricos o de otros investigadores, con hipótesis que solo correlacionan variables, dejando de lado los procesos particulares que direccionan el comportamiento del elector.

De esta forma y usando la clasificación propuesta por Samuel Eldersveld (1951), se encuentra que 34 artículos pueden clasificarse como *exploratorios*

para la prueba de hipótesis, pues aunque muchos de ellos usan sofisticadas técnicas de comprobación matemática y econométrica, solo relacionan las variables que se incluyen dentro de su hipótesis —o marcos teóricos— y no logran mayor avance en términos explicativos. Es muy común entre ellos que analicen el impacto de las variables independientes sobre la dependiente o se releguen al análisis descriptivo de los datos.

Otra clasificación es la que se puede denominar como de *grandes tabulaciones*. Aquí los estudios se destacan por el gran esfuerzo en la construcción de bases de datos electorales de largo plazo, en un área geográfica específica, pero a diferencia de lo propuesto por Eldersveld (1951), van más allá del simple análisis tendencial de los resultados, ya que también se levanta información sobre las características de grandes agregados sociales. Esto da un tinte especial a los dos estudios que están dentro de esta categoría, pues les permitió crear y comprobar la estabilidad de sus hipótesis en el largo plazo, incluso superando los problemas de falacia ecológica que pudieran presentarse.

[ 208 ] Otra categoría resultante es el *estudio de tendencia con una sola hipótesis*. Los autores intentan comprobar de forma comparada la estabilidad de una hipótesis entre dos elecciones en una misma área geográfica —ya sean del mismo o de diferente nivel de gobierno—, controlando las variables explicativas por las particularidades del contexto de cada evento. Asimismo, se destaca que para la comprobación no existe una tendencia en el uso de herramientas específicas, pues se debaten entre los modelos econométricos y la simple descripción de datos.

En las últimas tres categorías de clasificación se tiene, en primer lugar, aquellos que se pueden denominar como de *análisis factorial de prueba de hipótesis*, que se caracterizan —además de la multivariabilidad de sus hipótesis— por incluir los efectos territoriales que pueden intervenir en el comportamiento del elector. En segundo lugar, se encuentra un solo artículo que puede clasificarse como un *estudio de comunidad dinámica*, pues se evidencia un esfuerzo significativo en la construcción de información de largo plazo sobre eventos electorales y características sociodemográficas de los electores, en distintas unidades geográficas para comprobar hipótesis de gran alcance que permitan encontrar regularidades del comportamiento y brindar mejores explicaciones en comparación con otro tipo de estudios. Y en tercer lugar, se pueden agregar aquellos dedicados a realizar *modelaciones teóricas*, aunque sin fundamentación empírica sobre el comportamiento del elector (véase tabla 1).

**Tabla 1.** Clasificación de los artículos que analizan la conducta del elector de acuerdo con sus hipótesis. México, Colombia, Argentina y Chile, 2000-2010.

Clasificación	Autores
<b>Estudios exploratorios para la prueba de hipótesis</b>	Abundis y Ley (2009); Beltrán (2003, 2009); Díaz (2006); Navarro y Martínez (2002); Kuschik (2004, 2006, 2007 y 2008); Lawson y Moreno (2007); Lehoucq (2009); Loza (2003); Merrolla y Zechmeister (2009); Singer (2009); Zavala (2006 y 2008); Romero (2009); Poiré (2000); D'Adamo y García (2004, 2009); Bonilla (2002); Bonilla y Silva (2009); Tironi <i>et al.</i> (2001); López (2004); López y Morales (2005); Valdéz <i>et al.</i> (2010); Cante (2010); Fernández (2003); Toca (2008); Hoskin <i>et al.</i> (2005); Losada <i>et al.</i> (2003); Horbath (2004); Moya (2007).
<b>Estudio de grandes tabulaciones de datos</b>	Jorrat y Acosta (2003); Cantón y Jorrat (2004).
<b>Estudios de tendencia con una sola hipótesis</b>	Aguilar (2008); Cedillo y Serrano (2010); González y Tinoco (2004); Fernández (2006); Guardado (2009); Moreno y Méndez (2007); Fernández y Aguilera (2002).
<b>Estudios de análisis factorial de prueba de hipótesis</b>	Martinelli (2006); Riorda (2004); Altman (2004); Valencia (2010).
<b>Estudios de comunidad dinámica</b>	Sonnleitner (2007).
<b>Estudios teóricos</b>	Aguilera (2002); Toussaint (2004); Pacheco <i>et al.</i> (2006); Peña (2007); Monzón (2009); Bonilla y Gatica (2006); Berga <i>et al.</i> (2003); Fernández y Flórez (2008); Gallego (2007); Franco y Flórez (2009).

[ 209 ]

Fuente: elaboración propia.

### 3. La base conceptual e influencias

¿El camino que se está recorriendo es el correcto?, es decir, ¿realmente estos esfuerzos están conllevando a un proceso de acumulación de conocimiento que permita crear teorías explicativas que muestren un avance significativo en el conocimiento y entendimiento del objeto de estudio?

Para responder estas preguntas es necesario sumarse a la voz que alude a la necesidad de encontrar herramientas estables que permitan una verdadera acumulación de datos y la comprobación de las teorías. Es necesario lograr una base conceptual sólida que sostenga el desarrollo del estudio de la política como ciencia (Sartori, 2004). De esta forma, se hizo uso de los conceptos —como *proxy*— construidos o usados por cada uno de los estudios para dar una luz sobre ese avance (Bedoya, 2014), y aunque es deseable detenerse en cada uno de ellos para analizar sus implicaciones teóricas y empíricas, solo se hará mención de algunas recurrencias.

Lo más importante para destacar es el amplio vocabulario conceptual encontrado en estos estudios y los diversos fenómenos a los que apuntan. Precisamente, hay un claro énfasis en tipificar los aspectos psicológicos del votante que influyen en sus decisiones electorales, así como en clasificar los diversos resultados o comportamientos que se derivan de ellos. Posteriormente, impulsado por la escuela de la elección racional, se evidencia el interés por integrar nuevos conceptos que ayuden a ajustar la teoría a las observaciones empíricas, por ejemplo, la inclusión de las asimetrías en la información y la incertidumbre.

[ 210 ]

En detalle, entre los aspectos que hacen relación al votante, se encuentran aquellos estudios sociodemográficos que dan cuenta de la posición social del individuo, típicos de los estudios primigenios de la escuela sociológica, seguido de los conceptos que hacen referencia a los aspectos cognitivos y emocionales del elector, se destaca una amplia diferenciación de los elementos incluidos en las teorías, sin embargo, cuando se llega a las orientaciones y evaluaciones de los objetos y símbolos, se encuentra un problema conceptual grave. Por ejemplo, cuando se quiere analizar las preferencias de un ciudadano por un partido político, la literatura ha usado una gran cantidad de términos sin precisar las diferentes denotaciones y connotaciones que pueden tener —para hacer referencia a la identificación partidista se han usado diferentes términos: apego partidista, preferencias partidistas, filiación partidista e incluso se ha confundido con la orientación del voto—.

Por el lado de las diferentes evaluaciones que hace el elector, estas han terminado por confundirse, en muchos casos, con las percepciones que tiene el ciudadano de los objetos políticos que confluyen en las contiendas, así como con las actitudes que estos generan. La gravedad de este planteamiento es que no hay una mayor distancia entre conceptos que tienen diferentes grados emocionales, objetivos y subjetivos, algo de gran

importancia para la escuela psicológica; por ejemplo, en muchas ocasiones se confunden conceptos como evaluación, opinión, percepción, que denotan cargas emotivas diferentes entre los electores, de acuerdo con el grado de información que este posee y a una estructura de valores.

Se hace referencia a los conceptos clasificados dentro de las conductas, específicamente en tipo de votantes y voto. Aunque hay que destacar los esfuerzos por tipificarlos de acuerdo con las diferentes motivaciones de votantes y abstencionistas, cabe resaltar que la falta de consenso entre los autores está aumentando el vocabulario de forma innecesaria, ejemplo de esto son los conceptos abstencionistas indiferentes-apáticos, abstencionismo electoral político-consciente-voluntario, voto decisivo-pivotal, voto castigo-retrospectivo-protesta —estos últimos han sido usados indistintamente—, partidistas duros-fieles y voto duro-electores fieles.

Por último, se pueden nombrar otros conceptos que al parecer tampoco están bien definidos, por ejemplo, para referirse a los cambios temporales de alguna variable como la económica o social, se ha usado indistintamente las palabras contexto-desempeño, que aun siendo correcto dejaría inútil al concepto “contexto histórico”; otro caso es el de clase-ocupación, usados para referirse a la posición de los individuos en la estructura productiva; finalmente, el uso de los conceptos opinión pública-escenario público-espacio público para referirse al lugar abstracto donde convergen e interactúan las ideas y opiniones privadas que se vuelven de dominio público, elemento que ha cobrado relevancia en los estudios electorales.

[ 211 ]

Otro indicador que puede ayudar a responder la pregunta planteada es la revisión de las fuentes bibliográficas usadas para la construcción de los marcos teóricos. Aquí se parte del supuesto de que si los logros científicos están guiados por un proceso acumulativo, es de esperar que las fuentes de referencia estén conectadas con estudios previos realizados en el mismo país y por la misma comunidad académica. Con base en esto se retomaron las fuentes consultadas para la construcción de los marcos teóricos de los 57 artículos de la muestra —362 fuentes en total— cuyo análisis se resume en Bedoya, 2014.

El primer hallazgo, es que los trabajos —libros o artículos— y autores más referenciados muestran la fuerte influencia de los autores clásicos del conductismo (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960; Downs, 1957; Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1960) y de sus precursores más prominentes, sobre todo de la escuela de elección racional y la sicología (Fiorina, 1981;

Enelow y Hinich, 1981; Popkin, 1994; Black, 1958); el segundo, es la casi nula referencia a autores latinoamericanos; y el tercero, la poca presencia de autores de la escuela sociológica —Paul Lazarsfeld—.

Se puede inferir que el desarrollo de este sub campo de la Ciencia Política es prominentemente influenciado por la escuela norteamericana, pues aunque el investigador mexicano Alejandro Moreno sea uno de los más referenciados y su libro de 2003, *El votante mexicano*, esté entre los más citados, no es insustancial señalar que puede deberse a efectos producidos por el gran número de artículos que se incluyeron de ese país; por lo tanto, se evidencia que el estudio del elector se está realizando casi bajo los mismos cánones de la escuela conductista. Cabe señalar que la menor citación que se realiza de Lazarsfeld *et al.* (1960) en comparación con Campbell *et al.* (1960) y Downs (1957), revela una casi nula discusión a partir de la escuela sociológica y tal vez su mención es obligada.

## Reflexiones finales

[ 212 ] El análisis de los textos en cuestión, hipótesis, contextos, marcos y referentes teóricos, y conceptos, permiten concluir que, si bien hay un incremento cuantitativo de la investigación y tendencias hacia la especialización, aun no se han dado las condiciones necesarias para considerarlo como un sub campo sólido de estudio, por lo menos en estos países. Muchos factores pueden influir sobre esto: a) externos, el contexto social y político; y b) internos, la dificultad de acceder a información de forma sistemática —hay que reconocer que los costos de levantar información son elevados, por lo que es preferible hacer uso de datos agregados de fuentes oficiales o tratar de problematizar datos de terceros, como las encuestas de opinión que realizan las empresas privadas y los medios de comunicación— y la poca recurrencia a la producción local —lo que imposibilita realizar una acumulación de conocimiento que ayude a solidificar el lenguaje—.

En este sentido, se presencia un desarrollo dispar en la investigación, una adopción exitosa de las herramientas para el tratamiento de datos que apenas comienzan a acumularse, pero dejando de lado —aun con la adopción de las teorías específicas del comportamiento del elector— una construcción conceptual sólida que ayude a interpretar los hallazgos y la construcción de teorías útiles que hablen más allá de lo que pueden afirmar las usadas por otros autores en sus marcos teóricos; esto se evidencia en los diferentes usos que se da a un mismo concepto o los diferentes conceptos que se crean para referirse a los mismos objetos.

El reto que se plantea aquí es bastante grande y es puesto en escena por aquellos autores que han intentado analizar el comportamiento del elector más allá de eventos electorales puntuales. Sus descubrimientos sobre la ruptura de las regularidades en el comportamiento del votante dan cuenta de la necesidad de poseer conceptos que además de ser comparables y que permitan acumular información, puedan medir los cambios y contingencias de los diferentes comicios. Conceptos contruidos de esta forma, aumentarían considerablemente nuestro entendimiento.

La segunda falencia da cuenta de los escasos avances teóricos logrados en estos artículos. La primicia, como un espacio canónico, es referenciar los textos clásicos del conductismo para dar a conocer la ubicación de su propuesta —racional, psicológica, sociológica o una mirada eclética—, enumerando gran cantidad de relaciones entre variables que dan cuenta de la pregunta a responder. Así, hay mayor preocupación por dar a entender al lector por qué gana o no un candidato que por desentrañar los elementos constitutivos del comportamiento mismo del electorado. De esta forma, la traducción contextual de las teorías primigenias ha terminado por llevar a resultados poco afortunados: comprobaciones o falsaciones de las relaciones entre las variables teóricas del comportamiento del voto, sin mayor comprensión de los procesos a los que se supone están conectados.

[ 213 ]

Frente a esto, surge la necesidad de comenzar a realizar un acumulado de conocimiento en este subcampo, a través de un análisis más minucioso de lo escrito referente a este tema, que no solo permita comparar resultados sino abstraer aquellos hallazgos que den cuenta de los procesos en las relaciones causales y de su recurrencia contextual y temporal. Esto hace necesario salirse de este espacio canónico, pues aun con la baja producción el desarrollo se está dando de una forma dispar.

Hay que rescatar que la literatura hasta ahora está dando pistas que demarcan el camino hacia la comprensión del comportamiento del elector. Las convergencias señalan que el contexto —político, económico y social, así como el tipo de elección al que se enfrenta el ciudadano— es protagonista al momento en que uno u otro factor, de los aquí identificados, se activa para que el elector tome su decisión. Sin pretender explicar cada uno de ellos, las coincidencias de los autores señalan que es necesario centrarse en la forma en que los electores *reaccionan* a los cambios en el discurso de los actores políticos y a la información que circula en la competencia, pues allí se pone a disposición del elector las herramientas necesarias para la toma de decisiones, esto incluye conocer los caminos heurísticos, los sentimientos que se generan, las motivaciones y la forma en que se interpreta el mundo político.

## Referencias bibliográficas

1. Abundis, Francisco y Ley, Sandra. (2009). Votos y votantes en la elección en la elección federal de 2006. *Política y gobierno*, 16 (spe. 2), pp. 177-199.

2. Aguilar, Jesús. (2008). Identificación partidaria: apuntes teóricos para su estudio. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 4 (2), pp. 15-46.

3. Aguilera, Armando. (2002). Implicaciones de la violencia política en la intención de voto y en el comportamiento electoral. *Reflexión Política*, 4 (7), pp. 2-13.

4. Altman, David. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política*, xxiv (2), pp. 49-66.

5. Altman, David. (2005). La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: Una mirada desde el sur. *Revista de Ciencia Política*, 25 (1), pp. 3-15.

6. Almond, Gabriel. (2001). Ciencia Política: la historia de la disciplina. En: Goodin, Robert y Klingeman, Hans-Dieter. *Nuevo manual de Ciencia Política* (pp. 83-149). Madrid: Istmo.

[ 214 ] 7. Bedoya, John Fredy. (2014). *El lugar del comportamiento del elector en los estudios electorales de américa latina: una revisión crítica de los estudios conductistas en México, Chile, Argentina y Colombia, 2000-2010*. (Tesis inédita de maestría). Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín.

8. Beltrán, Ulises. (2003). Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000. *Política y Gobierno*, x (2), pp. 325-358.

9. Beltrán, Ulises. (2009). Ideología y polarización en la elección de 2006. *Política y Gobierno*, volumen temático (1), pp. 83-106.

10. Black, Duncan. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University.

11. Bonilla, Claudio. (2002). A Micro Application of the Spatial Theory of Voting. *Revista de Ciencia Política*, xxii (2), pp. 1-16.

12. Bonilla, Claudio y Gatica, Leonardo. (2006). Una nota sobre la teoría espacial del voto. *Estudios Públicos*, 102, pp. 113-146.

13. Bonilla, Claudio y Silva, Ernesto. (2008). Re-visitando la teoría espacial del voto: nueva evidencia sobre Chile al 2003 y sus implicancias para las candidaturas presidenciales del 2005. *Estudios Públicos*, 109, pp. 267-284.

14. Bulcourf, Pablo. (2003, 5-8 de noviembre). *La Ciencia Política en Argentina*. Recuperado el 15 de 10 de 2012, de Sociedad Argentina de Análisis Político VI Congreso Argentino de Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario, Rosario. Recuperado de <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/01/bulcourf.pdf>

15. Bulcourf, Pablo. (2007). Las nieves del tiempo platearon mi sien. *Sociedad Global*, 1 (1), 7-35.

16. Campbell, Angus; Converse, Philip; Miller, Warren y Stokes, Donald. (1960). *The American Voter*. New York: Wiley.

17. Cante, Freddy y Ramírez Montenegro, Verónica. (2011). ¿Son libres los votantes en Colombia? *Desafíos*, 23 (1), pp. 15-55.

18. Cantón, Darío y Jorrat, Jorge Raúl. (2004). Clase social y voto en la ciudad de Buenos Aires: 1864-1910. *Revista SAAP*, 2 (1), pp. 11-33.

19. Cedillo, Rafael y Serrano, Priscila. (2010). Capital social y participación electoral en el Estado de México, 2000-2009. *Espacios Públicos*, 13 (29), pp. 26-47.

20. Downs, Anthony. (1957). *An economic Theory of Democracy*. New York: Addison Wesley.

21. D'Adamo, Orlando y García, Virginia. (2009). Medios y ciudadanos: percepción pública del comportamiento de los medios de comunicación de masas durante la campaña para las elecciones presidenciales de 2007 en Argentina. *Postdata*, 14, pp. 65-95.

22. Díaz, Alejandro. (2006). ¿Influyen los ministros de culto sobre la intención de voto? *Perfiles Latinoamericanos*, 28, pp. 33-57.

23. Eldersveld, Samuel. (1951). Theory and Method in Voting Behavior Research. *The Journal of Politics*, 13 (1), pp. 70-87.

24. Enelow, James y Hinich, Melvin. (1981). A New Approach to Voter Uncertainty in the Downsian Spatial Model. *American Journal of Political Science*, 25, pp. 483-493.

25. Fernández, Lya y Aguilera, Armando. (2002). Violencia y elecciones en Santander. *Reflexión Política*, 8, pp. 192-199.

26. Fernández, Lya. (2003). El Comportamiento electoral en la elección de Alcaldes 2003 - Bucaramanga y su Área Metropolitana - Colombia. Avance de investigación. *Reflexión Política*, 5 (10), pp. 152-169.

27. Fernández, María de los Ángeles. (2005). Ciencia Política en Chile: un espejo intelectual. *Revista de Ciencia Política*, 25 (1), pp. 56-75.

28. Fernández, Luis Alberto. (2006). Cambios en el comportamiento electoral: el caso de San Juan del Río, Querétaro. *Espiral*, XII (36), pp. 61-94.

29. Fernández, Lya y Flórez, Katherine. (2008). ¿Qué evalúa el ciudadano al momento de votar? Algunas apreciaciones desde el Enfoque Racional. *Reflexión Política*, 10 (19), pp. 196-204.

30. Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in National American Elections*. New Haven: Yale University.

31. Franco, Beatriz y Flórez, Javier. (2009). Aproximación teórico-conceptual de la participación electoral: una discusión abierta. *Desafíos*, 21, pp. 77-95.

32. Gallego, Jorge. (2007). La reciprocidad y la paradoja del votante. *Revista de Economía Institucional*, 9 (16), pp. 149-188.

33. D'Adamo, Orlando y García, Virginia. (2004). Campañas electorales y sus efectos sobre el voto. Análisis de la campaña electoral presidencial 2003 en Argentina. *Psicología Política*, 28, pp. 7-25.

34. González, Manuel y Martínez, Emma. (2002). Los procesos psicosociales del ciudadano durante la sucesión. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 99, pp. 219-246.

35. González, Manuel y Tinoco, Josué. (2004). Los rasgos psicosociales de la participación en las elecciones de 1994 y 2000 en el Distrito Federal. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1 (4), pp. 143-160.

36. Guardado, Jenny. (2009). La identidad partidista en México. Las dimensiones políticas de la competencia en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006. *Política y Gobierno*, volumen temático (1), pp. 137-175.

[ 216 ] 37. Horbath, Jorge Enrique. (2004). Pobreza y elecciones en Colombia: algunos hallazgos para reflexionar. *Espiral*, x (29), pp. 199-235.

38. Hoskin, Gary; Masías, Rodolfo y Galvis, Marcela. (2005). Modelos de decisión electoral y perfiles de votante en Colombia: elecciones presidenciales 2002. *Análisis Político*, 18 (55), pp. 60-74.

39. Jorrot, Jorge y Acosta, Luis. (2003). ¿Ha muerto el voto de clase? Las elecciones porteñas del siglo xx. *Desarrollo Económico*, 42 (168), pp. 615-646.

40. Kuschick, Murilo. (2004). Teorías del comportamiento electoral y algunas de sus aplicaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI (190), pp. 47-72.

41. Kuschick, Murilo. (2006). Encuestas de opinión, imagen y cambio de actitud. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVIII (196), pp. 143-157.

42. Kuschick, Murilo. (2007). investigación político electoral. Elección presidencial en México, 2006. *Sociológica*, 22 (65), pp. 189-216.

43. Kuschick, Murilo. (2008). Aplicación de la teoría de la decisión en el ámbito político-electoral. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 15 (47), pp. 127-153.

44. Lazarsfeld, Paul; Berelson, Bernard y Gaudet, Hazel. (1960). *The People's Choice*. New York: Columbia University.

45. Lawson, Chappell y Moreno, Alejandro. (2007). El Estudio Panel México 2006: midiendo el cambio de opiniones durante la campaña presidencial. *Política y Gobierno*, xiv (2), pp. 473-465.

46. Lehoucq, Fabrice. (2009). Ingreso y cálculos electorales en 2006. *Política y Gobierno*, volumen temático (1), pp. 107-136.

47. Leiras, Marcelo; Abal Medina, Juan y D´Alessandro, Martín. (2005). La Ciencia Política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de Ciencia Política*, 25 (1), pp. 76-91.

48. López, Miguel. (2004). Conducta electoral y estratos económicos: el voto de los sectores populares en Chile. *Política*, 43, pp. 285-298.

49. López, Miguel y Morales, Mauricio. (2005). La capacidad explicativa de los determinantes familiares en las preferencias electorales de los chilenos. *Política*, 45, pp. 87-108.

50. Losada, Rodrigo; Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia. (2003). Las elecciones presidenciales de 2002 en Colombia: un esfuerzo explicativo. *Papel Político*, 15, pp. 11-31.

51. Loza, Nicolás. (2003). Actitud y conducta: los electores del Distrito Federal en 1997. *Política y Cultura*, 19, pp. 145-168.

52. Martinelli, C. (2006). Análisis Económico de la conducta de los Votantes. *Trimestre Económico*, lxxiii (2), pp. 211-237.

53. Merolla, Jennifer y Zechmeister, Elizabeth. (2009). Las percepciones de liderazgo en el contexto de las elecciones mexicanas de 2006. *Política y Gobierno*, volumen temático (1), pp. 41-81.

[ 217 ]

54. Moreno, Alejandro. (2003). *El votante mexicano*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

55. Moreno, Alejandro y Méndez, Patricia. (2007). La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México. *Política y Gobierno*, xiv (1), pp. 43-75.

56. Monzón, Norma. (2009). Geografía electoral. Consideraciones teóricas para el caso argentino. *Cuadernos de Geografía*, 18, pp. 119-128.

57. Moya, Octavio. (2007). Un nuevo modelo de decisión electoral. El comportamiento electoral en las elecciones de 2006 en México. *Temas y Debates*, 13, pp. 61-96.

58. Berga, Dolores; Bergantiños, Gustavo; Massó, Jordi y Neme, Alejandro. (2003). On Exiting After Voting. *Estudios de Economía*, 30 (2), pp. 261-288.

59. Pacheco, Ernesto; Vilalta, Carlos y Schettino, Macario. (2006). Una metodología formal para calcular el peso que los electores le dan a los elementos de evaluación ideológica. *Política y Gobierno*, xiii (1), pp. 99-147.

60. Packer, Abel. (2007). SciELO: límites y beneficios. *Salud Pública de México*, 49, p. 68.

61. Peña, Blanca. (2007). ¿Por qué la gente vota como vota? Teorías políticas del comportamiento electoral. *Trayectos*, 1, pp. 3-24.

62. Poiré, Alejandro. (2000). Un modelo sofisticado de decisión electoral racional: el voto estratégico en México, 1997. *Política y Gobierno*, VII (2), pp. 353-382.

63. Popkin, Samuel. (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago.

64. Ramón, José María. (2006). Concepciones sobre la epistemología de la Ciencia Política y su influencia en la academia argentina. Recuperado de <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Ramon-Concepciones-sobre-la-epistemologia-y-su-influencia-en-la-academia-argentina.pdf>

65. Rehren, Alfredo y Fernández, Marco. (2005). La evolución de la ciencia política en Chile. un análisis exploratorio (1980-2000). *Revista de Ciencia Política*, 25 (1), pp. 40-55.

66. Rivera, Mauricio y Salazar, Rodrigo. (2011). El estado de la Ciencia Política en México: un retrato empírico. *Política y Gobierno*, 18 (1), pp. 73-108.

[ 218 ] 67. Riorda, Mario. (2004). Racionalismo electoral municipal ¿Retrospectividad o prospectividad del voto? (Conductas electorales comparadas en los 4 grandes municipios de la Provincia de Córdoba en 1999). *Studia Politicæ*, 2, pp. 101-147.

68. Romero, Vidal. (2009). La herencia del presidente. Impacto de la aprobación presidencial en el voto. *Política y Gobierno*, 16 (1), pp. 3-35.

69. Sartori, Giovanni. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y Gobierno*, 11 (2), pp. 349-354.

70. Singer, Matthew. (2009). "Defendamos lo que hemos logrado". El voto económico en México durante la elección presidencial de 2006. *Política y Gobierno*, volumen temático (1), pp.199-235.

71. Sonnleitner, Willibald. (2007). Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica. *Estudios Sociológicos*, xxv (3), pp. 813-835.

72. Tironi, Eugenio; Agüero, Felipe y Valenzuela, Eduardo. (2001). Clivajes políticos en Chile perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín. *Perspectivas*, 5 (1), pp. 73-87.

73. Toca, Claudia. (2008). Procesos decisorios y comportamiento de los electores bogotanos en tiendas locales. *Civilizar*, 8 (15), pp. 65-88.

74. Toussaint, Florence. (2004). Electores persuadidos. Democracia de masas y televisión. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI (190), pp. 15-29.

75. Valdéz, Andrés; Camacho, Rosa y Viramontes, Job. (2010). La valía de las primarias. Un estudio sobre el impacto de las precampañas en el resultado de la elección constitucional en México. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VIII (13), pp. 107-118.

76. Valencia, Alejandro; Peláez, Esteban; Rúa, Carla y Awad, Gabriel. (2010). Abstencionismo: ¿por qué no votan los jóvenes universitarios?. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 31, pp. 363-387.

77. Zavala, Iván. (2006). Los sustentos sociales de los tres candidatos mayores en la elección presidencial de 2006. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVIII (198), pp. 51-75.

78. Zavala, Iván. (2008). Factores sociales agregados de la elección presidencial mexicana de 2006. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L (202), pp. 147-165.



# La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores\*

Raúl Andrés Tabarquino Muñoz (Colombia)\*\*

## Resumen

El presente artículo pretende visualizar y analizar la política pública de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Colombia, a la luz del enfoque de redes de política pública, utilizando la herramienta del análisis de redes sociales. Este nuevo esquema, afianza la percepción de que el Estado ya no es el actor principal en la creación de la política pública de dicho sector, sino que existen asociaciones público-privadas con una debida regulación que coordinan e incentivan el desarrollo de infraestructura y consumo de TIC en un área determinada.

## Palabras clave

Política Pública; Análisis de Redes; Actores; Tecnologías de la Información y la Comunicación.

**Fecha de recepción:** agosto de 2014 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2014

## Cómo citar este artículo

Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2015). La red de política pública de TIC en Colombia. Actores reguladores y principales operadores. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 221-241.

[ 221 ]

---

\* Este artículo es producto de los avances del proyecto de investigación para optar al título de doctorado en Administración de la Universidad del Valle (Univalle), *La política pública de regulación del servicio público de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia: los derechos de acceso, equidad y universalidad como principios rectores*, en el marco del proyecto del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas, *Los retos de las políticas públicas de provisión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Colombia. Universalidad en el acceso y equidad como principios constitucionales versus las asimetrías de poder e información y la captura de rentas por los operadores empresariales*, Univalle, 2013.

\*\* Economista. Magíster en Políticas Públicas. Doctorando en Administración. Docente e investigador del grupo Gestión y Políticas Públicas (Categoría A de Colciencias), en la línea de servicios públicos domiciliarios, Univalle. Correo electrónico: ranta0831@gmail.com; raul.tabarquino@correounivalle.edu.co

# **The Network of Public Policy for ICT in Colombia. Regulators Actors and Major Operators**

## **Abstract**

This article aims to visualize and analyze the network of Public Policy information and communication technologies (ICT) in Colombia in the light of public policy networks approach, using social networks analysis. This new approach strengthens the perception that the state is no longer the main player in the creation of public policy in that sector, but rather there are public-private regulated partnerships that coordinate and encourage the development of infrastructure and consumption of ICT in a given area.

## **Keywords**

Public Policy; Network Analysis; Actors, Information and Communication Technologies.

## Introducción

La política pública en relación con la provisión del servicio público no domiciliario de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en Colombia, ha sido poco explorada sistemáticamente a través de un programa de investigación que articule estudios académicos con las dinámicas institucionales y empresariales, sin desconocerse los esfuerzos académicos e institucionales aislados que adelantan las universidades con sus grupos de investigación —Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Valle, entre otros—, firmas de consultoría —Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)— y los estudios que realizan las empresas operadoras y las instituciones de control y vigilancia del sector —Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Min TIC).

El presente artículo analiza las TIC en Colombia a la luz del enfoque de redes de política pública y la herramienta del análisis de redes sociales, caracterizando matices propios de la dinámica en red, al indagar cómo se configura la red de política pública de las TIC entre los actores reguladores y los principales operadores —actores no reguladores— en Colombia.

[ 223 ]

## 1. Fundamento teórico. Análisis de redes sociales

### 1.1 Enfoque de redes de política pública

El concepto de políticas públicas no es tan deliberativo como lo hace creer el neoliberalismo, porque en el ámbito político-estatal, es necesario el debate y articulación de principios y derechos, que validen la importancia del bienestar (Rivera, 2004; Tabarquino, 2008; 2010; 2011; 2012; Varela, 2011; 2009), deconstruyendo las soluciones de política pública basadas en el juego de la oferta y demanda, con el establecimiento de marcos de la acción regulatoria que refleje la toma de decisiones de las agencias reguladoras, en los distintos enfoques regulatorios de política pública —fallas de mercado, fallas de gobierno, institucional y regulación social—.

**Tabla 1.** Enfoques de política pública.

		Autores	Axioma
Economía	Interés público (fallas de mercado).	Pigou (2010), Marshall (1997), Samuelson (1954), Baumol (1980).	Un regulador benevolente en función de la maximización del bienestar social.
	Interés privado (fallas de Gobierno y grupos de Interés).	Buchanan, Joskow (1974), Jordan (1972), Stubblebine (1983), Stigler (1971), Posner (1974), Peltzman (1976), Becker (1983).	Decisiones del sector público favorecen los grupos de presión y maximización de bienestar político de los actores del sector.
	Institucional (características transaccionales).	Coase (1937), Williamson (1985), Laffont (1993), Hiriart, Martimort y Pouyet (2004), Spiller y Abdala (2000), Levy, Stern (2003), Goldberg (1974), Weingast (1997).	Estructura asimétrica entre el principal y el agente.
Ciencia Política	Regulación social.	Guerrero (2008); Barzelay (2003; 2002; 2001); Dunn (2004) Subirats (2012a; 2012b; 2011); Subirats, Grau e Íñiguez-Rueda (2010).	La contraposición de lo normativo (interés público) con lo positivo (interés privado).

[ 224 ]

Fuente: elaboración propia.

El individualismo metodológico, como enfoque de política pública, se queda corto porque procede a la construcción de estrategias y conclusiones simplificadas de la estructura social y su dinámica, es decir, que el bienestar social se encasilla en el bienestar individual —la utilidad obtenida en la elección y consumo de bienes—. Por lo anterior, para enriquecer el análisis es adecuado utilizar la herramienta de las redes de política pública —*policy networks*— (Emerson, 1962; Scharpf, 1978, Crozier y Friedberg, 1980; Rhodes, 1981; Gage y Mandell, 1990; Marsh y Rhodes, 1992; Jordana, 1995; Börzel, 1997; Klijn, 1998; Porras, 2001; Evans, 2003; 2007; Petrizzo, 2004; Musso, 2004; Zurbriggen, 2011; Subirats, Grau e Íñiguez-Rueda, 2010; Subirats, 2012a, 2012b, 2011), que permite denotar, describir e inferir cuales son los tejidos que se forman y se estructuran en una política pública, sustentado en un juego dinámico en el que existen preferencias de diferentes actores, que reflejan en interdependencia o independencia, si la categoría es el bien común. El objetivo del actor, que era el principal —el

Estado—, es la inclusión social de la ciudadanía de un país, pero para los actores que antes eran de carácter irrelevante —operadores y proveedores—, su finalidad es la consecución de la eficacia y eficiencia productiva de carácter de mejoramiento continuo en las aplicaciones de su valor de uso.

## 1.2 El análisis de redes sociales como herramienta metodológica

Antonio Perianes, Carlos Olmeda y Félix De Moya (2008, p. 665), describen que un posible origen de la teoría de redes es a través del matemático suizo Leonhard Euler, que resuelve el denominado problema de los siete puentes de Königsberg sobre el río Pregel de la ciudad prusiana de Kaliningrado;<sup>1</sup> posteriormente, con los desarrollos de la antropología social (Moreno, 1934), se afianzan patrones de conexión social que enlazan conjuntos de actores —interrelación de actores o detección de actores estructuralmente similares—. El profesor José Luis Molina (2004, pp. 36-37), esboza que el análisis de redes sociales es una herramienta potente por la capacidad de generar y combinar nuevas perspectivas teóricas que renueven la teoría social, esta hipótesis se sustenta por las tres grandes corrientes del análisis de redes sociales:

[Primera,] La corriente de la antropología británica desarrollada a partir de las investigaciones del Instituto Rhodes-Livingston o Escuela de Manchester. El primero que en esta escuela empleó el concepto de red en un sentido específico fue John Barnes (1954) en su estudio sobre Bremnes. Este trabajo apenas desarrollaba el concepto de red, pero fue inspirador de la investigación de Elizabeth Bott (1957) sobre la familia, donde se define el concepto de intervenculación (“connectedness”), hoy reconceptualizado como densidad... El tratamiento sistemático más importante del tema en este período lo constituye el libro editado por Clyde Mitchell (1969) *Social Networks in Urban Situations*.

Segunda, La difusión de las investigaciones de la antropología británica, por una parte, la influencia del pensamiento de George Simmel, por otra, y la tendencia norteamericana hacia los análisis cuantitativos y estadísticos, contribuyeron a expandir en Norteamérica la utilización y perfeccionamiento de la teoría-metodología del análisis de redes y ampliaron el ámbito de las investigaciones. El interés por la forma de las estructuras indujo al uso de la sociometría, desarrollada inicialmente por Moreno (1934) en su célebre trabajo *Who Shall Survive*, y propició

<sup>1</sup> Una serie de siete puentes unía una isla en el centro de la ciudad rodeada por el río Pregel con las dos márgenes del mismo. Se planteaba si era posible cruzar todos los puentes de manera que se pasara sólo [sic] una vez por cada uno de ellos (Pérez, 2008, p. 5).

el manejo de la teoría de grafos. La aplicación de estos métodos a poblaciones amplias y a un mayor número de relaciones hizo necesario el uso de matrices, que se vio favorecido por la aparición de los ordenadores personales. Los estudios efectuados por esta corriente de investigación, cuya contribución ha sido fundamental para el avance del análisis de redes, se han realizado casi siempre con la técnica de encuesta, preguntando sobre la composición, patrón de relaciones y contenidos de las redes del sujeto o “ego”.

La tercera corriente —principalmente canadiense y norteamericana— es aquella que se ha ocupado de los procesos políticos como relaciones de intercambio y/o de dependencia entre grupos y Estados. Dentro de ella, una línea de gran influencia teórica y de interés en el campo de la acción colectiva y los movimientos sociales lo constituye la teoría de movilización de recursos, que explica los procesos políticos enfatizando el papel de los patrones de relaciones entre grupos de interés y la importancia dispar de las relaciones directas e indirectas para la obtención individual y grupal de los recursos (Oberschall, 1978; Roberts, 1978; Tilly, 1978, 1981) (Garrido, 2001, pp. 6-9).

[ 226 ] Perianes *et al.* (2008, pp. 666-667), además de esbozar los antecedentes históricos de la teoría de redes, señalan la existencia de diferentes tipos de redes: *sociales*, compuestas por individuos o grupos de individuos con patrones de contactos o interacciones entre ellos —relaciones de amistad, de negocios, entre familias, entre otros—; *de información*, redes de conocimiento —científicas, políticas e informativas—; *tecnológicas*, redes diseñadas para la distribución de energía, agua, gas, las redes de transporte —carreteras, ferrocarril, rutas aéreas—, las redes telefónicas —solo las redes físicas de cables y postes, puesto que las redes de llamadas forman parte de las denominadas redes sociales—, o internet, como red de interconexión de ordenadores; *biológicas*, sistemas biológicos como ecosistemas, neuronas, alimenticias, entre otros.

Francisco Garrido (2001) señala que el análisis de redes sociales, como lo demuestra la gran variedad de fenómenos sociales, puede adaptarse a las necesidades teóricas y conceptuales específicas de los investigadores y del objeto de investigación, generando diferencias entre investigadores y corrientes de investigación, pero a pesar de esto, propio de la creatividad y minucia del investigador, se trata de un paradigma estructural de investigación que incluye un conjunto de técnicas y una metodología que se apoya en los siguientes principios metodológicos:

(1) La estructura de las redes no es directamente observable en los datos, sino el resultado del análisis; (2) por lo general, las relaciones son recíprocamente asimétricas, diferenciándose en contenido e intensidad; (3) Los miembros de la red se vinculan de forma directa e indirecta y es el conjunto del contexto estructural el que define una relación específica; (4) las redes creadas por la estructura de las relaciones no son arbitrarias; y (5) las relaciones pueden vincular a individuos así como a grupos y organizaciones (p. 10).

Luis Sanz (2003) define el análisis de redes sociales como:

El análisis de redes es una aproximación intelectual amplia para identificar las estructuras sociales que emergen de las diversas formas de relación, pero también un conjunto específico de métodos y técnicas [...] El análisis de redes sociales es un método, un conjunto de instrumentos para conectar el mundo de los actores (individuos, organizaciones, etc.) con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que los actores establecen [...] En el análisis de redes se describen y estudian las estructuras relacionales que surgen cuando diferentes organizaciones o individuos interaccionan, se comunican, coinciden, colaboran etc., a través de diversos procesos o acuerdos, que pueden ser bilaterales o multilaterales; de este modo la estructura que emerge de la interrelación se traduce en la existencia de una red social. Las redes sociales son, por tanto, conjuntos de relaciones sociales o interpersonales que ligan individuos u organizaciones en grupos (pp. 21-22).

[ 227 ]

El análisis de redes sociales se consolida como técnica y se operativiza por medio del álgebra matricial y de los grafos; el análisis de las relaciones se representa en forma de matriz, con la existencia de una relación valor de 1 y la no existencia de una relación con un valor de 0. Los elementos básicos que definen una red son esencialmente los actores que establecen las relaciones entre sí y estas relaciones; los primeros son representados por puntos en la red o nodos, y los segundos por líneas. Si los actores se describen como nodos y sus relaciones como líneas entre pares de nodos, el concepto de red social pasa de ser una metáfora a una herramienta operativa analítica que utiliza el lenguaje matemático de la teoría de grafos, de las matrices y del álgebra relacional (Lozares, 2005; 1996; Molina, 2004; Molina y Ávila, 2009; Quiroga, 2003; Sanz, 2003; Velázquez y Aguilar, 2005; Wasserman y Fauts, 1994; Borgatti, 2003).

## 2. Metodología

Para lo concerniente a este artículo, la metodología empleada es mixta (Eisenhardt, 1989, p. 358) porque se fundamenta en la utilización de fuentes cualitativas y cuantitativas de información, que privilegia análisis documental. Para el análisis de redes se utiliza el programa de redes Ucinet 6.0. En el proceso metodológico se combinan los enfoques nominalista y realista de redes<sup>2</sup> en el tratamiento de la información —cuadro de actores por su naturaleza y finalidad, matriz de adyacencia e incorporación de los datos en forma matricial en el programa de redes Ucinet 6.0—.

### 2.1 Configuración de los actores que participan en la red de política pública

Revisión detallada y exhaustiva de acuerdos gubernativos del Min TIC: Leyes —1341 de 2009; 1480 de 2011; 1581 de 2012—; Decretos —4948 de 2009; 091 y 093 de 2010; 4169 de 2011; 2618 de 2012; 0032 y 2044 de 2013—; Resoluciones —2544, 2545 y 3023 de 2009; 074, 1438 y 1445 de 2010; 1157 de 2011; 3484 de 2012; 449, 987, 1013 y 4G de 2013; 3067 de 2014—) y CRC (Resoluciones —2352 de 2010; 3066, 3101 y 3502 de 2011—.

[ 228 ]

Análisis de entrevistas no estructuradas y semi estructuradas: ex ministros de TIC —Daniel Medina Velandia y María del Rosario Guerra de la Espriella; ministro de TIC y director de la CRC —Diego Molano y Carlos Pablo Márquez—; investigadores y académicos en servicios públicos, análisis de redes y TIC —Edgar Varela, José Ignacio Porras, Diego Cardona y André-Noël Roth—.

Datos estadísticos del sector obtenidos a partir de cuestionarios (Min TIC, 2011-2013), con el fin de identificar los principales operadores de TIC en Colombia.

Revisión de proyectos cooperación, asesorías, consultorías, reportes técnicos, notas de prensa y páginas web: Conpes —3032 de 1999; 3072 de 2000; 3440 de 2006; 3457 de 2007; 3506 de 2008; 3579 y 3613 de 2009; 3650 y 3651 de 2010; 3701 de 2011—; proyectos regulatorios de la CRC —

---

<sup>2</sup> El enfoque realista opta por delimitar las fronteras de la red en función de la percepción de los integrantes de la misma: son los propios integrantes quienes se reconocen como miembros de la red y, de esta forma, definen sus fronteras [...]. El enfoque nominalista, por el contrario, delimita las fronteras de la red en función de los intereses de la investigación, que establece cuáles son los límites de la población de objeto de estudio (Howlett y Maragna, citado en Rama y Luaces, 2007, p. 7).

Agendas Regulatorias 2009-2014; Derechos de los Usuarios; Regulación de mercados y promoción de la competencia; Información sectorial— *Revista Semana*; *Revista Dinero*; *Portafolio*; boletines del Min TIC de 2010-2014; consultorías, proyectos de cooperación y revistas de Fedesarrollo, del Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Cintel), y de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT)—.

## 2.2 Construcción de la matriz de actores

Se correlacionan los diferentes actores en forma matricial, situados en las columnas como si fueran variables y, a su vez, en las filas como si fuesen casos. Para la existencia de vínculo o relación el valor es 1 (uno), si no existe vínculo o relación el valor es 0 (cero). Se procede a la introducción de datos en el Programa de Análisis de Redes Ucinet 6.0, para visualizar y analizar la estructura de la red de política pública.

## 2.3 Análisis de la red de política pública

Se describe el número de actores involucrados en la red de política pública, categorizando la naturaleza y el peso (Marsh y Rhodes, 1992; Jordana, 1995; Börzel 1997; Klijn, 1998; Porras, 2001; Chaqués, 2004; Petrizzo, 2004; Musso, 2004; Zurbriggen, 2011; Roth, 2010), con el fin de analizar detalladamente qué actores representan y aplican el marco legal de la política pública, que necesariamente son el foco de la evaluación del proceso de la política pública, y el resto, que no son el foco pero tienen la capacidad de generar influencia.

Se realiza el análisis (Molina y Ávila, 2009; Velázquez y Aguilar, 2005; Quiroga, 2003) a partir de los datos que arroja el programa Ucinet 6.0. En cuanto al contenido matricial, el análisis se concentra principalmente en:

a) El total de las relaciones posibles de la red se calcula multiplicando el número total de nodos por el número total de nodos menos uno:  $n \times (n-1)$ .

b) La densidad de la red —conectividad entre los actores de la red— se calcula dividiendo el número de relaciones existentes entre las posibles, multiplicado por 100.

[ 229 ]

c) Se calcula el grado de entrada de la red o grado nodal —*degree*—, con el fin de identificar el actor o actores principales de la red de política pública.

d) Se calculan y analizan los datos descriptivos —media, desviación estándar e índice de centralización—, con el fin de identificar la tendencia de la red a una red estrella —un actor desempeña un papel central que controla a toda la red—.

e) Se calcula el grado de intermediación de la red —*betweenness*—, con el fin de identificar el actor principal de la red o actor puente.

f) El cálculo del grado de cercanía —*closeness*—, depende de si la matriz inicial es simétrica o no. Si es simétrica, se busca identificar la cercanía de un nodo respecto del resto de la red, es decir, la representación de la capacidad que tiene un nodo de alcanzar a los demás; sino es simétrica se calcula el *Power Bonicint*.

### 3. Resultados y discusión

[ 230 ]

#### 3.1 Red entre los reguladores y los principales operadores

**Tabla 2.** Actores involucrados en la política pública de TIC en Colombia.

Reguladores	Naturaleza
Min. TIC	Gubernamental
CRC	Gubernamental
ANE	Gubernamental
SIC	Gubernamental
No reguladores	Naturaleza
Claro	Operador
Telefónica-Movistar	Operador
Tigo	Operador
Uff Móvil	Operador
Virgin Mobile	Operador
ETB	Operador
EdateL Une	Operador
Une EPM	Operador

Fuente: elaboración propia.

Se correlacionan los diferentes actores en forma matricial, con el fin de visualizar y analizar la existencia o composición de la red de política pública. La valoración de la existencia de vínculo o relación entre estos es 1 (uno), si no existe vínculo o relación el valor es 0 (cero). Luego se procede a introducir los datos en el Programa de Unicet, con el fin de visualizar y analizar la estructura de la red de política pública.

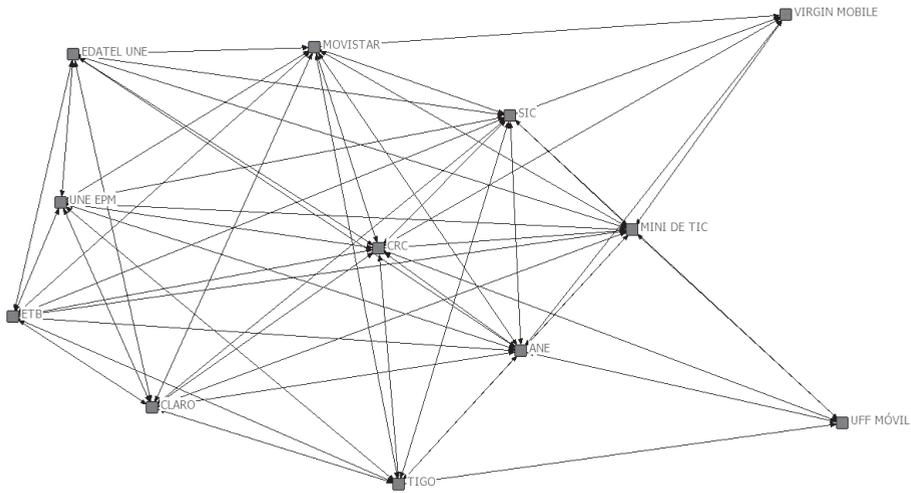
**Tabla 3.** Matriz de adyacencia de los actores reguladores y no reguladores.

	Min TIC	CRC	ANE	SIC	Claro	Movistar	Tigo	Uff Móvil	Virgin Mobile	ETB	Edatel Une	Une EPM
Min. TIC	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CRC	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ANE	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SIC	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Claro	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1
Movistar	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1
Tigo	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1
Uff Móvil	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Virgin Mobile	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
ETB	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Edatel Une	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1
Une EPM	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0

[ 231 ]

Fuente: elaboración propia.

**Figura 1.** Grafo. Red de política pública entre actores reguladores y no reguladores.



Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Redes de Ucinet 6.0.

[ 232 ]

### 3.2 Análisis de la red de política pública de Tic en Colombia

El número de actores involucrados, entre reguladores y no reguladores —operadores principales—, son 12, distribuidos en actores reguladores (4) y actores no reguladores (8), de los cuales 5 son privados y 3 públicos.

**Tabla 4.** Peso de los actores involucrados.

Actores				
Naturaleza	Reguladores	No reguladores	Total	% participación
Gubernamentales	4	0	4	33,33
Operadores	Privados	5	5	41,66
	Públicos	3	3	25
<b>Total</b>	4	8	12	100

Fuente: elaboración propia.

Se encuentra que los actores que representan y aplican el marco legal de la política pública de TIC en Colombia —actores reguladores—, que necesariamente son el foco de la evaluación del proceso de la política

pública, tienen un peso aproximado de 33,33% y los operadores principales —actores no reguladores—, que no son el foco, pero tienen la capacidad de generar influencia en el sector de TIC, tienen un peso aproximado de 66.66%; por lo cual, la jerarquía en materia de regulación se encuentra concentrada en pocos actores de rol decisional, que ratifican el control del Estado en relación con la política pública regulatoria de TIC; a su vez, el poder se evidencia en la tendencia de operadores de talla internacional, en la dinámica de coordinación de política pública en el sector por su peso, por la infraestructura que poseen, el número de usuarios que atienden, el pago de otros operadores por usar su infraestructura y la capacidad de conformar asociaciones, como es el caso de la Asociación de la Industria Móvil de Colombia (Asomovil).<sup>3</sup>

### **3.2.1 Estructura de la red entre actores reguladores y principales operadores**

El total de las relaciones posibles de la red son 132;<sup>4</sup> la densidad de la red es 81,81%<sup>5</sup> —la conectividad entre los actores es alta—; los actores centrales de acuerdo al rango —degree— son: Min TIC y la SIC (11), por parte del sector gubernamental; Movistar (10), por parte de sector privado; Une EPM (9), por parte de los operadores públicos. Estos datos exponen que el poder en una red de política pública se fragmenta en condiciones de institucionalidad, en relación con un marco normativo y por lógicas de mercado que reflejan números de usuarios, infraestructura y tecnología —2G, 3G y 4G—.

La media de todas las relaciones es 9, lo cual es un número relevante de menciones en toda la red; la desviación estándar que es de 2,041, lo cual implica una dispersión no considerable en la red entre los actores, que afirma que la conectividad entre los actores de la red es alta; el *Network Centralization* o índice de centralización de la red es de 21,82%, que indica que la red de política pública de las TIC en Colombia no está cerca de

<sup>3</sup> Organización que agremia a las compañías de telefonía móvil —Movistar, Tigo y Claro—, se encarga de las diferentes actividades y funciones para impulsar el desarrollo de la industria y se relaciona directamente con distintos organismos e instituciones públicas y privadas para el cumplimiento de sus fines (Fedesarrollo, Min TIC). Los presidentes de Asomovil han ejercido el rol político en Colombia —Rodrigo Lara Restrepo, actual representante a la cámara por Bogotá; la ex congresista Nancy Patricia Gutiérrez, actual presidente de Asomovil—.

<sup>4</sup> Se calcula multiplicando el número total de nodos, por el número total de nodos menos uno:  $12 \times (12 - 1) = 132$

<sup>5</sup> Se calcula dividiendo el número de relaciones existentes entre las posibles, multiplicado por cien:  $108/132 \times 100 = 81,81\%$

comportarse como una red estrella, en la que un actor desempeña un papel central que controla a toda la red; por otra parte, el Min TIC no es el único agente decisor en la coordinación de política pública y, además, no es el referente en relación con calidad, tecnología e infraestructura.

**Figura 2.** Incorporación de los datos en forma matricial.

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES:

---

Diagonal valid? NO  
 Model: SYMMETRIC  
 Input dataset: D:\Desktop\articulo UDEA\untitled

		1	2	3
		Degree	NrmDegree	Share
1	MINI DE TIC	11.000	100.000	0.102
2	CRC	11.000	100.000	0.102
3	ANE	11.000	100.000	0.102
4	SIC	11.000	100.000	0.102
6	MOVISTAR	10.000	90.909	0.093
5	CLARO	9.000	81.818	0.083
7	TIGO	9.000	81.818	0.083
12	UNE EPM	9.000	81.818	0.083
10	ETB	9.000	81.818	0.083
11	EDATEL UNE	8.000	72.727	0.074
8	UFF MÓVIL	5.000	45.455	0.046
9	VIRGIN MOBILE	5.000	45.455	0.046

[ 234 ]

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Redes de Ucinet 6.0.

**Figura 3.** Incorporación de los datos en forma matricial.

DESCRIPTIVE STATISTICS

		1	2	3
		Degree	NrmDegree	Share
1	Mean	9.000	81.818	0.083
2	Std Dev	2.041	18.557	0.019
3	Sum	108.000	981.818	1.000
4	Variance	4.167	344.353	0.000
5	SSQ	1022.000	84462.813	0.088
6	MCSSQ	50.000	4132.231	0.004
7	Euc Norm	31.969	290.625	0.296
8	Minimum	5.000	45.455	0.046
9	Maximum	11.000	100.000	0.102

Network Centralization = 21.82%  
 Heterogeneity = 8.76%. Normalized = 0.47%

Actor-by-centrality matrix saved as dataset FreemanDegree

---

Running time: 00:00:01  
 Output generated: 04 ago 14 23:24:08  
 Copyright (c) 1999-2008 Analytic Technologies

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Redes de Ucinet 6.0.

El actor de mayor intermediación en la red de política pública es el Min TIC (2,425), es decir, que es el nodo central y el actor puente de la red. Este indicador ratifica la validez de la institucionalidad y presencia indispensable del Estado en la red de política pública de TIC en Colombia. Lo que se debería cuestionar es si el papel del Estado es en verdad un catalizador dentro de la red en cuanto a tecnología e infraestructura.

**Figura 4.** Incorporación de los datos en forma matricial.

```

FREEMAN BETWEENNESS CENTRALITY
-----
Input dataset:          D:\Desktop\articulo UDEA\untitled

Important note: this routine binarizes but does NOT symmetrize.

Un-normalized centralization: 17.100

      1          2
      Betweenness nBetweenness
-----
1  MINI DE TIC      2.425      4.409
2  CRC              2.425      4.409
3  ANE              2.425      4.409
4  SIC              2.425      4.409
6  MOVISTAR        1.125      2.045
7  TIGO            0.800      1.455
5  CLARO           0.125      0.227
12 UNE EPM         0.125      0.227
10 ETB             0.125      0.227
8  UFF MÓVIL      0.000      0.000
11 EDATEL UNE     0.000      0.000
9  VIRGIN MOBILE  0.000      0.000
    
```

[ 235 ]

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Redes de Unicet 6.0.

El grado de cercanía en la red de política pública se calcula ya que la matriz es simétrica, en el que el actor con mayor grado de crecania es el Min TIC (100).

**Figura 5.** Incorporación de los datos en forma matricial.

```

CLOSENES CENTRALITY
-----
Input dataset:          D:\Desktop\articulo UDEA\untitled
Method:                Geodesic paths only (Freeman Closeness)
Output dataset:        C:\Program Files\Analytic Technologies\unicet 6\dataFiles\Closeness

Closeness Centrality Measures

      1          2
      Farness   nCloseness
-----
1  MINI DE TIC      11.000      100.000
2  CRC              11.000      100.000
3  ANE              11.000      100.000
4  SIC              11.000      100.000
6  MOVISTAR        12.000      91.667
5  CLARO           13.000      84.615
7  TIGO            13.000      84.615
12 UNE EPM         13.000      84.615
10 ETB             13.000      84.615
11 EDATEL UNE     14.000      78.571
8  UFF MÓVIL      17.000      64.706
9  VIRGIN MOBILE  17.000      64.706
    
```

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Redes de Unicet 6.0.

## Conclusiones

Las redes de política pública como enfoque teórico tiene un gran desarrollo, pero como metodología se debe afinar en cuanto a la cristalización de datos reales o aproximados, para la explicación o asertividad de hipótesis tomadas a partir de la teoría. El análisis de redes cualitativo aplicado a las políticas públicas, evidencia un alcance potente a la hora de evaluar los diferentes actores de la red de política pública. La subjetividad por parte del investigador, en la identificación de los actores de la red de política pública, puede ser mejorada y afinada, combinando métodos cualitativos y cuantitativos, que desarrollen variables de control a la hora de construir y analizar la red de política pública.

El análisis de redes cuantitativas es muy fuerte en relación con los descriptivos, el grado de entrada e intermediación, pero débil en la capacidad de medir los grados de cercanía. Un desarrollo de frontera puede ser la combinación del análisis de redes de política pública con la teoría de juegos, en cuanto a la capacidad de simular probabilidades y escenarios, con el fin de identificar la cercanía de un nodo respecto del resto de la red.

[ 236 ] La teoría del actor red (Latour, 1988, 1992, 2005; Callon, Law y Rip, 1986; Callon, Lascoumes y Barthes, 2001 y Law, 1986, 2007) puede enriquecer la categoría de actor dentro del análisis de redes de política pública, porque plantea que las redes son de corte sociotécnico:

Las redes socio-técnicas envuelven la constitución de una organización entre agentes sociales, estimuladas y mediadas por instrumentos tecnológicos y lenguaje codificado, para que los lazos de relacionamiento entre emisores y receptores (nodos) se hagan efectivos. No se trata de una red social que usa instrumentos tecnológicos tan sólo [sic] como soporte. Las redes socio-técnicas tienen como característica que la tecnología estimula, mantiene y amplía su establecimiento (Kauchakje *et al*, 2006, p. 3).

La densidad de la red es de 81,81%, pero puede variar a medida que se logren identificar más actores dentro de la red de política pública, como el caso de los actores internacionales en materia de regulación, asociaciones de operadores y asociaciones de usuarios. La tendencia de la red de política pública de TIC entre actores reguladores y operadores principales, es de carácter sociocéntrica por su desviación estándar (2,401), por su media (9) y por el *Network Centralization* o índice de centralización de la red (21,82%).

## Referencias bibliográficas

1. Barzelay, Michael. (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California.
2. Barzelay, Michael. (2002). Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público. *Boletín Virtual TOP*, 3, pp. 1-16. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/BARZELAY%20Michael%20-%20Disenando%20el%20proceso%20de%20cambio.pdf>
3. Barzelay, Michael. (2003). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
4. Baumol, William. (1980). *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*. Londres y Basingstoke: Macmillan.
5. Becker, Gary. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98, pp. 371-400.
6. Borgatti, Steve. (2003). Conceptos básicos de redes sociales. *Analytic Technologies*. Recuperado de <http://www.analytictech.com/networks/introduccion2.pdf>
7. Börzel, Tanja. (1997). Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. *Universidad Arturo Prat*. Recuperado de [http://www.unap.cl/p4\\_unap/docs/curso\\_sociologia/policy\\_networks.pdf](http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/policy_networks.pdf)
8. Callon, Michel.; Lascoumes, Pierre y Barthes, Yannick. (2001): *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*. París: Le Seuil.
9. Callon, Michel; Law, John y Rip, Arie (eds.). (1986). *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*. Londres: Macmillan.
10. Chaqués, Laura. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS.
11. Coase, Ronald H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (16), pp. 386-405.
12. Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. (1980) *Actors in Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago.
13. Dunn, William. (2004). *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
14. Eisenhardt, Kathleen. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.
15. Emerson, Robert M. (1962) Power-dependence Relations. *American Sociological Review*, 27, pp. 31-40.

[ 237 ]

16. Evans, Peter y Block. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa- Combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa", Lisboa: CLAD.

17. Evans, Peter y Block. (2007). El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. En: *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (pp. 97-129). Bogotá, D. C.: ILSA.

18. Gage, Robert W. y Mandell, Myrna P. (eds.). (1990). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger.

19. Garrido, Francisco J. (2001). El análisis de redes en el desarrollo local. En: Montañés Serrano, Manuel; Rodríguez-Villasante Prieto, Tomás, Gutiérrez, Pedro Martín (coords.). *Prácticas locales de creatividad social* (pp. 67-89). Madrid: El Viejo Topo.

20. Guerrero, Omar. (2008). Fundamentos intelectuales de la Nueva Gerencia. Ponencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD. Argentina.

21. Hiriart, Yolande; Martimort, David y Pouyet, Jerome. (2004). *On the Optimal Use of Ex Ante Regulation and Ex Post Liability*. Toulouse: University of Toulouse.

22. Jordana, Jacint. (1995). *El análisis de los policy network ¿Una Nueva Perspectiva sobre la relación entre Políticas Públicas y Estado?* Barcelona: Universidad de Pompeu Fabra.

[ 238 ]

23. Kauchakje, Samira; Penna, Manoel Camillo; Frey, Klaus y Duarte, Fabio. (2006). Redes socio-técnicas y participación ciudadana: Propuestas conceptuales y analíticas para el uso de las Tics. *REDES*, 11 (3). Recuperado de [http://revista-redes.rediris.es/html-vol11/Vol11\\_3.htm](http://revista-redes.rediris.es/html-vol11/Vol11_3.htm)

24. Klijn, Erik-Hans. (1998). *Redes de políticas públicas: Una visión general*. Reimpresión y traducción. Londres: Sage.

25. Latour, Bruno. (1988): *The Pasteurization of France*. Cambridge: Harvard University.

26. Latour, Bruno. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University.

27. Latour, Bruno. ([1987] 1992). *La ciencia en acción*. Barcelona: Labor.

28. Laffont, Jean-Jacques. (1993). *Regulation of Pollution with Assymetric Information*. Toulouse: Gremaq.

29. Law, John (ed.). (1986). *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge?* Londres: Routledge.

30. Law, John. (2007). Actor Network Theory and Material Semiotics. *Heterogeneities*. Recuperado de <http://hwww.heterogeneities.net/publications/Law2007ANTandMaterialSemiotics.pdf>

31. Lozares, Carlos. (1996). La teoría de redes sociales. *Papers*, 48, pp. 103-126.

32. Lozares, Carlos. (2005). Bases socio-metodológicas para el análisis de redes sociales. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 10, pp. 9-35.

33. Marsh, David y Rhodes, R.A.W. (1992). Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology. En: Scott, John (ed.). *Social Network. Critical Concepts in Sociology* (pp. 249-287). Londres: Routledge.

34. Molina, José Luis. (2004). La ciencia de las redes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 11, pp. 36-42.

35. Molina, José Luis y Ávila Javier (eds.). (2009). Talleres de redes sociocéntricas (Ucinet6), redes personales (Egonet) y comparación estadística de grupos (SPSS). Recuperado de [http://revista-redes.rediris.es/recerca/jlm/ars/material\\_didactico\\_redes.pdf](http://revista-redes.rediris.es/recerca/jlm/ars/material_didactico_redes.pdf)

36. Moreno, Jacob. (1934). Who shall survive?: A new approach to the problem of human interrelations. Nervous and mental disease monograph series, 58. Washington: Nervous and Mental Disease.

37. Musso, Pierre. (2004). A filosofía da rede. En: Parente, André. (org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação* (pp. 17-38). Porto Alegre: Sulina.

38. Peltzman, Sam. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19, pp. 211-40.

39. Pérez Cruz, Justo R. (2008). En el trescientos aniversario del nacimiento de Leonhard Euler (1707-1783). Recuperado de <http://casanchi.com/ref/leuler01.pdf>

40. Perianes R., Antonio; Olmeda G., Carlos y De Moya A. Félix. (2008). Introducción al Análisis de Redes. *El Profesional de la Información*, 17 (6), pp. 664-669.

41. Petrizzo Páez, Mariángela. (2004). Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas. *REDES*. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/ivmesahis/Portoroz%20Petrizzo%20Paez%20Paper.pdf>

42. Pigou, Arthur. (2010). *The Economics of Welfare*. Memphis: General Books.

43. Porras Martínez, José Ignacio. (2001). Policy network o redes de política pública: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, xix (3), pp. 721-745.

44. Posner, Richard. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, 5 (2), pp. 225-358.

45. Quiroga, Águeda. (2003). Introducción al análisis de datos reticulares prácticas con Ucinet 6.0 y NetDraw1 versión 1. *REDES*. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/redes.htm>

46. Rama, Paula y Luaces, Pilar. (2007). Análisis de redes aplicado a la formación de la agenda pública en las conurbaciones gallegas: los casos de Vigo y A Coruña. IX Congreso de la Federación Española de Sociología, Barcelona.

47. Rivera Urrutia, Eugenio. (2004). Las teorías de la regulación en las perspectivas de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII (2), pp. 309-372.

48. Rhodes, Roderick A. W. (1981). *Control and Power in Central and Local Relations*. Farnborough: Gower.

49. Roth D., André-Nöel (ed.). (2010). Políticas públicas y sus principales enfoques Analíticos. En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-65). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

50. Sanz Menéndez, Luis. (2003). Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 7, pp. 21-29.

51. Scharpf, Fritz W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. En: Hanf, Kenneth I. y Scharpf, Fritz W. (eds.). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (pp. 345-370). Londres: Sage.

[ 240 ] 52. Subirats, Joan. (2011). ¿Qué Democracia Tenemos? ¿Qué Democracia Queremos? *Revista Historia Actual Online*, 26, pp. 115-132.

53. Subirats, Joan. (2012a). Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis. En: Castro, Gonzalo y Casares, Miquel (ed.). *Cambio social y cooperación en el siglo XXI* (pp. 7-20). Barcelona: Universidad de Barcelona.

54. Subirats, Joan. (2012b). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 54, pp. 1-15.

55. Subirats, Joan; Grau, Marc e Íñiguez-Rueda Lupicinio. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. *Psicología Política*, 41, pp. 61-80.

56. Spiller, Pablo y Abdala, Manuel. (2000). *Institutions, Contracts and Regulation in Argentina*. Buenos Aires: Temas.

57. Stern, Jon. (2003). Regulation and Contracts for Utility Services: Substitutes or Complements? Lessons from UK Railway and Electricity History. *Journal of Policy Reform*, 6 (4), pp. 193-21.

58. Stigler, George. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, 2 (1), pp. 3-21.

59. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2008). La política pública de regulación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. (Tesis de grado maestría). Universidad del Valle, Cali.

60. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2010). El modelo de regulación del servicio público de telecomunicaciones en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 139. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/10/ratm.htm>

61. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2011). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: una mirada desde la ciencia de la política pública y la regulación. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/997/indice.htm>

62. Tabarquino Muñoz, Raúl Andrés. (2012, septiembre 20). La política pública de regulación y competitividad de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia: una mirada desde la economía de las organizaciones. II Congreso Internacional de Red Pilares. La transformación de las organizaciones en América Latina: Investigación y Praxis en Administración y Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma de Querétaro, México.

63. Varela Barrios, Edgar. (2009). ¿Es aún la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas? En: Zornoza, Juan Antonio; Arroyave Alzate, Santiago y Rodríguez, Norman Simón (comps.). *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano* (pp. 65-87). Medellín: Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales, Universidad Nacional de Colombia.

64. Varela Barrios, Edgar. (2011). Políticas y estrategias en la gestión de EPM-Medellín. Bogotá, D. C.: De la U. [ 241 ]

65. Velázquez Álvarez, Alejandro y Aguilar Gallegos, Norman. (2005). Manual introductorio al análisis de redes sociales. *REDES*. Recuperado de [http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual\\_AR\\_S.pdf](http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_AR_S.pdf)

66. Wasserman, Stanley y Faust, Katherine. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University.

67. Williamson, Oliver. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

68. Zurbriggen, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24 (66), pp. 181-208.



# Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia\*

Carlos Andrés González Muñoz (Colombia)\*\*

## Resumen

Desde 2012 se adelanta en Colombia un proceso de diálogo y negociación política entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, que se propone poner fin al conflicto armado con esta organización y habilitar un camino de reformas del Estado y la sociedad colombiana. El artículo se pregunta por las posibilidades y limitaciones que presentan los diálogos, entendiéndolos como un proceso dinámico que ha construido una estructura de oportunidades particular, en relación con la política nacional en su conjunto. Los diálogos han suscitado reacomodos de las fuerzas políticas, partidistas y sociales, así como divisiones en el bloque de poder, fenómenos que a su vez intervienen en las posibilidades reales de un acuerdo definitivo. A partir del enfoque de análisis de coyuntura, el estudio destaca las razones de la mesa de diálogo, el lugar de la protesta social y los reacomodos en el bloque de poder, configurando un escenario marcado por la emergencia de nuevos movimientos y múltiples retos institucionales.

[ 243 ]

## Palabras clave

Diálogos de Paz; Conflicto Armado; Santos, Juan Manuel; FARC-EP; Colombia.

**Fecha de recepción:** agosto de 2014 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2014

## Cómo citar este artículo

González Muñoz, Carlos Andrés. (2015). Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 243-261.

---

\* Una versión preliminar de este artículo fue presentado en el IX Encuentro de Ciencia Política de la Asociación Brasileira de Ciencia Política (ABCP), realizado en Brasilia entre el 4-7 de Agosto de 2014.

\*\* Politólogo. Magíster en Historia (en curso). Profesor y miembro del grupo de investigación Teoría Política, Resolución de Conflictos y Relaciones Interétnicas, del programa de Ciencia Política, Universidad del Cauca. Correo electrónico: c.gonzalez@unicauca.edu.co

## **Peace Talks in Colombia: The “End of the Armed Conflict” and the Possibilities for Peace**

### **Abstract**

Since 2012 a process of peace talks and political negotiation has been held between the Government of Juan Manuel Santos and FARC-EP in Colombia. The process aims to end the armed conflict and open a path for State reforms and transformations in the Colombian society. This article questions the limitations and possibilities of the talks, understanding them as a dynamic process that has built a particular structure of opportunities within the overall national politics. These talks have brought about rearrangements of the political and social forces and political parties, as well as divisions in blocks of power, which raises questions about the final deal. The article highlights the reasons for the talks bearing in mind the power relations amongst actors, the rearrangement of blocks of power and the role of the social mobilization, setting a scenario for new movements and multiple institutional challenges.

### **Keywords**

Peace Talks; Armed Conflict; Santos, Juan Manuel; FARC-EP; Colombia.

[ 244 ]

## Introducción

En octubre de 2012 se dio inicio formal a los diálogos entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), fase pública iniciada en Oslo, Noruega, luego de un periodo de seis meses de encuentro exploratorio entre las partes, que convino en las condiciones para iniciar conversaciones tendientes a terminar el conflicto armado y contribuir a la construcción de la paz. Desde entonces, la opinión pública ha incluido el tema de la paz y los diálogos en su agenda y ha recogido los intereses políticos que en torno al tema se expresan en el país.

La posibilidad de que se logre un acuerdo, en los términos del *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*,<sup>1</sup> es deseable para la sociedad colombiana y en especial para la porción de aquella que ha padecido los rigores de la guerra; sin embargo, para otros sectores es problemática, teniendo en cuenta que el hecho fue sorpresivo y generó todo tipo de interrogantes sobre el cambio de la estrategia gubernamental para terminar la guerra y darle un cierre al conflicto armado en el país. Para entender este cambio y la consecuente instalación de la mesa de diálogos con las FARC-EP, examinando las posibilidades de éxito del proceso de negociación, se propone el enfoque de análisis de coyuntura, que reconoce un horizonte relacional y estratégico de la acción política y comprende la identificación de actores, acontecimientos, escenarios, correlación de fuerzas, relación estructura-coyuntura y periodización, es decir, comprende el fenómeno político inscrito en un tiempo histórico específico y socialmente dinamizado por los actores, las fuerzas y las estrategias en contienda.<sup>2</sup>

[ 245 ]

En este caso, comprender el fenómeno pasa por identificar las razones de la mesa; interpretar el acuerdo inicial firmado por las partes, el cual delimita la dinámica de las negociaciones; entender la reorganización de las fracciones del bloque en el poder que mantienen una puja por su hegemonía —Unidad Nacional (Partidos Liberal, de la U y Cambio Radical)

<sup>1</sup> Documento en el que el Gobierno y las FARC-EP se comprometen a adelantar conversaciones directas e ininterrumpida y se establecen las condiciones básicas para el funcionamiento de la mesa de conversaciones y se acuerda una agenda de 6 puntos: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas e implementación, verificación y refrendación.

<sup>2</sup> El análisis de coyuntura como enfoque de análisis político se inscribe en la tradición crítica, las referencias respectivas son múltiples, sin embargo, aquí se mencionan las que se tienen en cuenta: Antonio Gramsci (1977), Nicos Poulantzas (1969), Bob Jessop (1985; 1999), Helio Gallardo (1990), Manuel Ramírez (1993), Jaime Osorio (2001), Luis Tapia (1996) y Juan Carlos García (2009).

y el uribismo (Centro Democrático)—; enmarcar el fenómeno en un contexto internacional favorable a los cambios democráticos y el fin de la guerra interna; e inscribir el fenómeno en la correlación de fuerzas sociales establecidas en la coyuntura política. Lo anterior permite identificar las posibilidades de éxito y las limitaciones del proceso de diálogos aquí estudiados.

## 1. Las razones de la mesa de diálogos de La Habana

¿Qué ha cambiado en Colombia para que los diálogos de paz sean considerados por el gobierno como parte de la estrategia de la terminación de la guerra? Para responder esta cuestión deben considerarse los factores que crearon una situación favorable al diálogo y al cierre del conflicto armado por vía de acuerdo político entre Estado e insurgencia. Entre los factores están el estado de la guerra,<sup>3</sup> los cambios en el ámbito político continental y el estado de las luchas sociales en Colombia.

### 1.1 La guerra en el primer gobierno de Santos

[ 246 ] Respecto al desarrollo del conflicto armado, es amplio el acuerdo académico que considera que entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se produjo un cambio<sup>4</sup> en la correlación de fuerzas entre las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la insurgencia (Dávila y Chávez, 2004; Echandía, 2004; 2008; Restrepo, Spagat y Vargas, 2006; Ávila, 2008; Valencia, 2009; Granada, Restrepo y Vargas, 2009). En este periodo la fuerza pública se reorganizó, se dotó de una nueva estrategia y recuperó la iniciativa de combate frente a las FARC-EP y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Granada, Restrepo y Vargas, 2009). Esta recuperación es resultado de dos políticas estatales complementarias. Por un lado, el Plan Colombia de 2001, un proyecto que comprendió inversiones en el rearmamento de la fuerza pública para el combate al narcotráfico y a la insurgencia; y por el otro, la política de seguridad democrática del gobierno Uribe, que implicó una estrategia de guerra abierta, reorganización de la fuerza pública y disposición de medidas complementarias de control territorial y relegitimación del Estado.

<sup>3</sup> Se retoman los elementos centrales del análisis del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Ceraac). Esta perspectiva se construye persiguiendo un enfoque cuantitativo y a partir de la perspectiva teórica de economía política del conflicto.

<sup>4</sup> Se denomina a este periodo del conflicto armado, como de “reacomodamiento”, para indicar que si bien hubo cambios significativos en los grupos y en la dinámica de la guerra, esta se prolongó en el tiempo y se mantuvo con niveles altos de violencia (Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

Recuperar la iniciativa significó crear las condiciones para la ofensiva militar a través de la superioridad bélica y la expansión del aparato de guerra. La primera, referida a renovación tecnológica y coordinación operacional de las fuerzas estatales, desempeñando un papel destacado el aparato de inteligencia y la creación de los comandos conjuntos; y la segunda, al incremento del pie de fuerza y la militarización del territorio.<sup>5</sup> La iniciativa militar del Estado buscó, en principio, asegurar las redes de conectividad vial y de infraestructura, con lo cual apuntó a asegurar las redes comerciales y recuperar la confianza inversionista, interrumpir el despliegue de las guerrillas —logrado en el periodo inmediatamente anterior (1995-2002)—<sup>6</sup> y recuperar el territorio perdido en los años de confrontación.<sup>7</sup> De otro lado, la existencia de grupos paramilitares en connivencia con las Fuerzas Armadas y élites políticas regionales, se constituyeron en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y articularon ejércitos privados de distinto origen, con el propósito de adelantar una guerra contra la población civil<sup>8</sup> —no exclusivamente— en territorios de presencia guerrillera.

Pueden distinguirse por lo menos dos momentos o ciclos en la confrontación militar entre 2003 y 2009 (Granada, Restrepo y Vargas, 2009): el primero, 2003-2007, correspondiente a un conflicto intenso y de significativos niveles de confrontación, en que se destaca el número de eventos y de acciones unilaterales de los grupos en contienda, este ciclo se explica por la recuperación de la iniciativa estatal y la posterior ofensiva en el sur del país —denominada Plan Patriota—, que al parecer representó un desgaste operacional en zonas de retaguardia guerrillera; y el segundo, 2007-2009, en que la intensidad es menor y la confrontación es sostenida, esta vez con un incremento en las acciones unilaterales de parte de la insurgencia —principalmente—, indicando un reacomodo de la insurgencia a la modalidad de guerra planteada por el establecimiento y la “marginalización” del conflicto armado, es decir, que la confrontación tendió a desplazarse hacia zonas apartadas de las grandes ciudades y de asentamientos poblacionales (Echandía, 2011).

[ 247 ]

<sup>5</sup> Entre 1999 y 2009 el pie de fuerza de las FF. MM. ha pasado de 145 mil a 431 mil tropas respectivamente. Destacándose que entre 2002 y 2009 ingresaron 123 mil efectivos (Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

<sup>6</sup> Este periodo es de escalamiento o recrudescimiento del conflicto armado (Ávila, 2008; Restrepo, Spagat y Vargas, 2006; Echandía, 2004).

<sup>7</sup> Teniendo en cuenta que Colombia cuenta con un poco más de 1100 municipios, la insurgencia mantuvo presencia en 504 municipios en 2002 y en 240 en 2008; de estos, 375 en 2002 y 209 en 2008 corresponden a presencia disputada (Valencia, 2009; Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

<sup>8</sup> Solo en 2001 los paramilitares asesinaron a cerca de 1400 civiles y en 1999-2003 presentan una media de 1200 asesinatos, entre campesinos y pobladores urbanos (Granada, Restrepo y Vargas, 2009).

En conclusión, la recuperación de la iniciativa militar de la fuerza pública llevó, en casi una década, al debilitamiento y aislamiento de la insurgencia y a recuperar la presencia militar del Estado en muchos municipios del país. Es tarea del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) consolidar la presencia del Estado en el territorio y no dar ventajas a su oponente para lograr, por esta vía, el anhelado “fin del fin”.

De otro lado, la insurgencia asistió —tras la ofensiva estatal— al estancamiento y al reacomodo de sus fuerzas (2003-2007). Librando una guerra en dos frentes —contra las AUC y contra la Fuerza Pública—, la insurgencia impidió su desestructuración tras la caída de importantes mandos militares y resistió la ofensiva paramilitar. De acuerdo con el balance de la disputa, la insurgencia —entre 2004 y 2005— logra adaptarse a las nuevas condiciones de la guerra, reorganizando e implementando la actuación en pequeños grupos y la dispersión operacional (Granada y Sánchez, 2009). Las FARC-EP transitaron así de la lógica de control territorial a una lógica de control estratégico que implicó mayor movilidad, reconfiguración de la presencia territorial y mayor descentralización (Valencia, 2009).

[ 248 ] En esta línea, los estudios reconocen que la campaña contrainsurgente se acerca al estancamiento tras el desgaste natural de 7 años de ofensiva, estancamiento con signos de fracaso o agotamiento de la política de seguridad democrática. Constaría este análisis no solo el reacomodo de la insurgencia y la imposibilidad de la seguridad democrática de desarticular a la guerrilla más allá de sus evidentes logros, sino también la incapacidad de asegurar las zonas en donde se desarrolla la guerra y la dificultad para erradicar la violencia en los territorios de absoluto control estatal. Por su parte, la financiación de la ofensiva y la prolongación en el tiempo, tienden a ocasionar dependencia de los recursos del Plan Colombia, en un contexto de recortes y de crisis económica internacional, incremento fiscal para el sector defensa y reformas tributarias que restan legitimidad a la gestión del gobierno. Por otro lado, el gobierno de la seguridad democrática enfrentó en los últimos años problemas altamente costosos, como los derivados de las negociaciones de paz con las AUC en 2005, que significaron la reingeniería y la expansión<sup>9</sup> de los ahora “neoparamilitares”, y la “parapolítica”<sup>10</sup> en 2007, en las filas de sus aliados políticos en el Congreso de la República.

---

<sup>9</sup> Este planteamiento corresponde con el análisis del marco de justicia transicional a partir del caso del Bloque Calima en el Cauca (Agredo, 2012). Una base interpretativa para este trabajo se encuentra en Javier Giraldo (2003).

<sup>10</sup> Como se denomina a la vinculación y acuerdos entre congresistas y políticos regionales con las AUC. La parapolítica fue insinuada inicialmente por una investigación de la revista *Semana* en 2005

Ante el frustrado plan ofensivo de las FARC-EP y la imposibilidad del triunfo definitivo del Estado, la solución militar al conflicto armado se desvanece en el corto y mediano plazo para el establecimiento, y se habilita un escenario de salida política al conflicto como estrategia complementaria a la guerra; en este caso, un estrategia que implica reconocimiento del conflicto armado interno y por ende, reconocimiento del contendiente, que llegaría a las conversaciones con desventaja militar. La insurgencia por su parte, ante este escenario tiene la oportunidad *repolitizar* la acción insurgente en el ámbito internacional y de forma especial en el continente, y por esta vía entrar en un periodo de lucha política que contemple la dejación de armas. Se abre de esta manera una coyuntura, un momento de cambio en que los actores políticos del país tienen la posibilidad de establecer reformas y reestructurar las instituciones en un proceso condicionado por los antecedentes y las estructuras de oportunidad.

## 1.2 La protesta social en Colombia entrado el siglo XXI

La lucha social en la primera década del siglo XXI está relacionada con la reacción a la implementación del neoliberalismo y, en consecuencia, con los efectos que sobre los sectores vulnerables de la sociedad ha atenido la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, referidas a la redefinición del papel regulador del Estado, de la política social y la delimitación del tamaño del Estado vía privatizaciones, publicitación y tercerización (Bresser, 1998). Este proceso de reestructuración económica y del Estado, tuvo consecuencias en todos los ámbitos y configuró un escenario de luchas sociales defensivas para detener las privatizaciones y sostener las condiciones laborales que se habían logrado establecer en décadas anteriores. Así lo indican las protestas laborales en el periodo de apertura neoliberal (Archila, 2005) y las luchas de los estudiantes “por la defensa de la educación pública”, que durante la década de 1990 fue dinámica y repuntó hacia finales de la década con las protestas contra el plan de desarrollo de Andrés Pastrana. En tiempos de Uribe la movilización social fue permanente aunque dispersa (Cinep, 2009), con excepción de la protesta articulada de distintos sectores agrarios e indígenas contra el Tratado de Libre Comercio (TLC), a partir de 2004.

El segundo factor está relacionado con la política represiva del Estado y la implementación de la política de seguridad, que profundizó la polarización

---

y posteriormente denunciada como resultado de una investigación independiente de la Fundación Nuevo Arcoiris y el Cerac, a cargo de Mauricio Romero (2007).

del país y le dio un tratamiento de orden público a la protesta social, es decir, involucró abiertamente a la población civil en el diseño contrainsurgente de guerra integral e identificó las luchas sociales con la subversión (Archila, 2005). En el periodo de Uribe fueron significativas las movilizaciones por la paz y contra la violencia, entre ellas las lideradas por las víctimas de crímenes de Estado, constituidas en sector activo del movimiento social,<sup>11</sup> las acciones colectivas contra el secuestro y la violencia en las regiones, así como las propias por el intercambio humanitario y la solución política del conflicto (Mora, 2010).

El periodo Uribe deja un crecimiento sostenido de la protesta social en el país, pues en 2002-2008 se presentaron en promedio 643 protestas anuales, representando el mayor nivel de protesta en los últimos cincuenta años (Cinep, 2009). Los adversarios de estas luchas sociales fueron, en su orden, las entidades del Gobierno nacional con 28,3%, los grupos armados irregulares con 15,5%, los entes privados con 9,3%, las empresas estatales o mixtas de orden regional con 3% y los gobiernos municipales con 3%. Por su parte, la conflictividad social se concentró principalmente en Antioquia, Santander, Valle del Cauca y Cauca (CINEP, 2009), este último destacado por las luchas en torno a la tierra y a la guerra, resistencias adelantadas principalmente por el movimiento indígena, que se abocó por la recuperación de la “Madre Tierra”, contra el TLC, contra el conflicto armado en sus territorios y por los “acuerdos incumplidos”.<sup>12</sup>

[ 250 ]

La protesta social de inicios del siglo *xxi* tiene características especiales, correspondientes a la pluralidad de sus protagonistas y a la aparición de nuevos agentes de acción social colectiva, que en su orden componen las luchas sociales antes mencionadas: pobladores urbanos, asalariados, estudiantes, desplazados y víctimas, mujeres y población LGTBI, campesinos,

---

<sup>11</sup> Como lo plantea Guiovanni Mora (2010):

[...] el Movimiento Ciudadano por la Paz fue la acción colectiva que más creció en la década del noventa y que tuvo una connotación nueva y distinta a los otros movimientos sociales del país, podemos asegurar que el MOVICE, es el más novedoso en este principio de siglo (p. 115). Identificando los antecedentes del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) en el movimiento ciudadano por la paz, el autor afirma que entre 2002 y 2008 las luchas por la paz y contra la guerra entraron en un periodo de oscilación, en comparación con las luchas de periodos anteriores; en parte, por los fracasos de los diálogos del Caguán y el traslado de la visión del conflicto a una guerra antiterrorista.

<sup>12</sup> Reivindicación persistente de las organizaciones indígenas y campesinas del departamento del Cauca, que hace referencia a acuerdos firmados entre las organizaciones sociales y comunidades con las autoridades nacionales o departamentales, en procesos de movilización social y que el gobierno incumple. Este hecho hace que aparezcan como demanda, una y otra vez, en los nuevos pliegos de peticiones formulados en movilizaciones (Gow y Jaramillo, 2013).

trabajadores independientes, indígenas y afrodescendientes, entre otros (Archila, 2005).

La politización creciente de los actores sociales se presenta no solo por los temas que debaten en escenarios públicos, sino por la forma en que estos reclamos y otros como la denuncia de incumplimiento o los derechos humanos encaran cada vez más al estado [sic] en sus distintos niveles. Las carencias materiales no desaparecen, pero se formulan de modo diferente: como derechos exigibles ante el Estado (Archila, 2008, p. 356).

Esta politización de lo social corresponde con el contenido de las demandas, los adversarios y la creciente participación de los movimientos sociales en procesos electorales (Archila, 2005).

Otra dimensión de la política tiende a aparecer en el escenario de los movimientos sociales, procesos de articulación y convergencia social y política como Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc), Minga de Resistencia Social y Comunitaria,<sup>13</sup> Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica,<sup>14</sup> entre otros. Las características de estas nuevas articulaciones están en sus propósitos de acción política, contenidos en agendas y programas anti neoliberales e incluso más ambiciosos, en su auto reconocimiento como procesos históricos, en sus formas de organización flexible —dinámica y múltiple— y en la creciente capacidad de movilización social. Así, los diálogos de paz se establecen en un contexto de creciente protesta social, articulaciones de distinto tipo de los movimientos sociales y nuevas articulaciones temáticas, programáticas e ideológicas.

[ 251 ]

<sup>13</sup> La Minga tuvo tres momentos importantes en su constitución: 2004, con la Minga por la Vida, la Justicia, la Alegría, la Autonomía y la Libertad, realizada en Cali tras una marcha indígena y popular; 2006, con la Cumbre Nacional de Organizaciones Sociales, realizada en el resguardo La María-Piendamó; y 2008, la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, realizada en La María y que terminó en una Marcha hasta Bogotá (Duarte, 2013).

<sup>14</sup> Estas son plataformas nacionales u organizaciones que articulan otras organizaciones y coordinaciones más pequeñas, expresiones locales, regionales, sectoriales, entre otras. Son organizaciones de organizaciones, que actúan nacionalmente y se caracterizan así mismas como movimientos políticos sociales, coordinaciones nacionales o procesos de lucha nacional. Tres de los antes mencionados, Comosoc, Congreso de los Pueblos y Marcha Patriótica, hacen parte de Cumbre Agraria y Popular, creada en 2013.

### 1.3 Ajustes en el bloque en el poder<sup>15</sup> y el vecindario

Una vez electo, el gobierno Santos marcó distancias con su antecesor, trajo un nuevo estilo y una nueva estrategia política, y continuó con los proyectos de largo plazo en la economía colombiana.<sup>16</sup> Santos trajo con su gobierno otro estilo de hacer política, mucho más moderno, conciliador y apegado a las reglas de juego institucionales, respetuoso de la opinión pública, entre otros. Este estilo contrastó con el de Uribe y concitó un debate alrededor de definir su gobierno, caracterizar su proyecto político y diferenciarlo del gobierno anterior.<sup>17</sup> El gobierno Santos reveló algunos cambios, tuvo iniciativa con el proceso de paz y adecuó parte de la institucionalidad para adelantarlos, sin desatender la presión militar. Se mostró respetuoso en las relaciones del ejecutivo con las otras ramas del poder público, amplió el marco de alianzas políticas incluyendo partidos tradicionales y no tradicionales, ligados al espectro de derecha y centroderecha, en la Unidad Nacional (Semana, 2010, septiembre 9; 2011, julio 20); restableció relaciones diplomáticas y comerciales con los vecinos, fundamentalmente con Venezuela<sup>18</sup> y Ecuador, países orientados por una “política anti estadounidense”, y se decidió a desempeñar un nuevo rol protagónico en el continente, sin desligarse de los nuevos organismos internacionales impulsados por el bloque del ALBA-Unasur, al tiempo que contribuyó con la alianza de los países más apegados a los intereses de Estados Unidos —Alianza del Pacífico— (Semana, 2011, abril 28).

[ 252 ]

Los deslindes con su antecesor, colocaron al uribismo en la oposición política y perfilaron la construcción de un nuevo partido que lo agrupa, el

---

<sup>15</sup> Bloque en el poder: “indica la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clases dominantes en su relación con una forma particular de Estado” (Poulantzas, 1969, pp. 302-303). El bloque lo componen fracciones de las clases dominantes y es la:

Organización de la unidad conflictiva de la alianza en el poder y del equilibrio inestable de los compromisos entre sus componentes, cosa que se realiza bajo la hegemonía y dirección, en ese bloque, de una de sus clases o fracciones, la clase o fracción hegemónica (1979, p. 152).

<sup>16</sup> Este proyecto de largo plazo, inscrito en el neoliberalismo, se denomina “confianza inversionista” (Suárez, 2010).

<sup>17</sup> Si bien es cierto que en Colombia existe un problema crónico con la institucionalidad del régimen político, referido:

[A la] falta de un sistema de pesos y contrapesos que impida al poder ejecutivo ir más allá de lo que las reglas de juego político e institucional les permite, [es claro que] es el talante de quien detenta el poder el que termina imponiendo el curso de las cosas (Medellín, 2006, pp. 38-39).

<sup>18</sup> En cuanto a las relaciones Colombia-Venezuela, se mencionan tres indicadores de mutua conveniencia: destriangulación de la relación Colombia-Venezuela con Estados Unidos, interés compartido en el acercamiento entre América Latina y el Caribe —así fuera de modo distinto— y urgencia de ambos en poner fin a la confrontación armada colombiana (Ramírez, 2013, pp. 52-53).

Centro Democrático, erigido con el propósito de disputarle escaños a la Unidad Nacional en el Congreso y participar en la contienda presidencial de 2014. El gobierno Santos, sin embargo, revela continuidades y complementos con Uribe, como son, el apego al neoliberalismo como política económica rectora, la política de desindustrialización de la economía nacional, políticas dirigidas a la firmas de TLC, política social asistencialista vía programas presidenciales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otros, y énfasis en el extrativismo; aun así, el viraje hacia los diálogos significó para el gobierno respaldo internacional y se asoció como el mejor complemento para consolidar la superioridad militar en el campo de batalla, generando una percepción de confianza para la inversión.<sup>19</sup> Santos, desde una perspectiva integral, apunta a consolidar el proyecto de los sectores dominantes, de los grupos económicos y del gran capital en el país, al recuperar la iniciativa de la “derecha tradicional” en materia política y económica (González, 2014, mayo 16). Santos representa un gobierno de transición hacia el fin del conflicto armado sin pérdida de conducción política de la derecha tradicional.

En el ámbito de política exterior, en el continente se cuenta con un ambiente favorable a los diálogos. América Latina, en las últimas décadas, ha mostrado cambios políticos, protagonismo de los sectores de izquierda, creciente movilización social proclive a las transformaciones y emergencia de un incipiente bloque de gobiernos independientes, y un espectro más amplio de “gobiernos progresistas”. En estas condiciones, cualquier posibilidad de lucha política desde una perspectiva de izquierda, tiene hoy más garantías y aliados continentales que en cualquier otro momento del pasado cercano.

[ 253 ]

## 2. La mesa de diálogos y la perspectiva de acuerdos

Con base en lo establecido en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, que fijó los lineamientos y mecanismos de la mesa de diálogos entre el gobierno y las FARC-EP, la negociación contempla: principios de desarrollo y democracia, en que la paz es un vehículo para lograrlos; disposiciones generales que la definen como una negociación directa e ininterrumpida, un proceso sujeto a evaluaciones periódicas, en torno a una agenda expedita y adelantada en el menor tiempo posible, establece países, apoyos y acompañantes; y una

<sup>19</sup> Tras la presentación de resultados de la investigación *¿Qué ganará Colombia con la paz?*, Jorge Alberto Restrepo, dijo a la Agence France-Presse (AFP): “Si en Colombia termina el conflicto y cesa la violencia, muy rápidamente podríamos aumentar la tasa de crecimiento en dos puntos en un plazo de cinco años y de cuatro puntos más en 15 años” (Navarro, 2014, febrero 11).

agenda cerrada de seis puntos con sus respectivos subpuntos —a) política de desarrollo agrario integral, b) participación política, c) fin del conflicto, d) solución al problema de drogas ilícitas, e) víctimas, f) implementación, verificación y refrendación—; reglas de funcionamiento determinadas para llevarla a cabo, que incluyen número definido de miembros —participan en la mesa 10 personas por delegación, de los cuales 5 son plenipotenciarios y voceros. Las delegaciones estarán conformadas hasta por 30 representantes—, mecanismos indirectos de participación de la sociedad civil y el principio “nada está acordado hasta que todo este acordado” (Gobierno y FARC-EP, 2012, p. 4).

[ 254 ]

Al respecto de los mecanismos de participación de la sociedad civil, el acuerdo contempla un mecanismo de recepción de propuestas sobre los puntos de la agenda a través de medios físicos o electrónicos, ha realizado varios foros temáticos en regiones del país y ha permitido la participación directa de las víctimas, escuchándolas en lo correspondiente al tema. Se destaca que los conceptos utilizados, la agenda limitada a 6 puntos y los mecanismos indirectos de participación, hablan de la correlación de fuerzas y se establece en un marco de realismo político. En primer lugar, los conceptos implícitos en la agenda, conceptos como “desarrollo rural integral”, por ejemplo, no se alejan de las formulaciones gubernamentales incluidas en el *Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”* (DNP, 2011). En segundo lugar, la agenda es limitada en tanto no recoge varios problemas de interés nacional como educación, salud, minería, entre otros; es decir, la agenda no contempla discutir el modelo económico, ni el modelo de Estado.<sup>20</sup> En tercer lugar, las limitaciones de la participación directa de actores sociales y políticos de toda la nación, anuncia que la opinión pública es el escenario predilecto de la controversia.

Esto permite pensar que la etapa inicial y secreta que antecedió el establecimiento de la mesa, fue un proceso de discusión en la que tuvieron peso las condiciones y capacidades reales de las partes, e indica que la construcción de la paz será tarea en un momento posterior al de establecimiento de los acuerdos (Jaramillo, 2013), es decir, la construcción de la paz iniciará con la puja en la implementación de acuerdos y verificación, en la que podrán participar “representantes de las partes y de sociedad según el caso” (Gobierno y FARC-EP, 2012, p. 3).

---

<sup>20</sup> Juan Manuel Santos afirmó en febrero de 2014, en campaña política, que: “No se discute el sistema político o el modelo económico sino las condiciones para que la guerrilla pueda desmovilizarse e ingresar en la vida democrática. Que cambien las balas por votos” (*El Colombiano*, 2014, febrero 23).

## 2.1 La estructura de oportunidades<sup>21</sup> a la que refiere la mesa de diálogos

La mesa de diálogos se instala en un momento en que el Estado ha recuperado la iniciativa militar y la guerrilla se adapta a la estrategia del establecimiento, es decir, un momento en que la victoria para ninguna de las partes parece cercana. En este sentido, el diseño de la mesa y su alcance tiene los límites establecidos por el estado de la confrontación como imagen de la relación de fuerzas de los actores en contienda, en este caso, con relativa ventaja para el establecimiento. Como correlato, el diseño de las conversaciones ofrece oportunidades limitadas para las partes, es decir limitadas, porque no cuentan con las oportunidades que quisieran o pudieran obtener con una victoria sobre el adversario.

Tanto el Gobierno como las FARC-EP deben regirse por las reglas contenidas en el *Acuerdo general* y son los actores protagonistas de los diálogos. Los actores externos a la mesa, es decir, los que no tienen participación directa en las conversaciones, tienen limitaciones estructurales no solo de información sino de oportunidad para actuar sobre los diálogos de paz, están condicionados a los actores de la mesa y se valen entonces de la opinión pública, la movilización social y recursos políticos diferenciados, para interactuar con el proceso de diálogo.<sup>22</sup>

[ 255 ]

Esta doble cara de límites y oportunidades responde a la composición política del Estado y a la coyuntura política como tal, apareciendo como una estructura de oportunidades para múltiples actores,<sup>23</sup> que se establece

<sup>21</sup> La estructura de oportunidades políticas aquí consideradas corresponden al enfoque de “estatismo dinámico”, referida a la idea de que:

El sistema político entero es el que se ve sometido a cambios que modifican el medio en el que se mueven los actores sociales, al menos lo suficiente como para ejercer cierta influencia sobre el inicio, las formas y los resultados de la acción colectiva (Tarrow, 1999, p. 76).

La movilización varía con las oportunidades que el sistema ofrece, a medida que surgen o desaparecen nuevos aliados, cambian las alineaciones políticas y las élites cierran filas o se fragmentan.

<sup>22</sup> Entre los casos que evidencian esta externalidad están, la revelación de las coordenadas de recogida en el desplazamiento de miembros de las FARC-EP a La Habana por cuenta de Uribe, el caso que involucró al hacker Andrés Sepúlveda, asesor de la campaña presidencial de Óscar Iván Zuluaga; las múltiples acciones colectivas populares que demandan participación en la mesa de diálogos como son el Congreso para la Paz de abril de 2013; y las Constituyentes por la Paz impulsadas por la Marcha Patriótica, entre otras.

<sup>23</sup> El enfoque dinámico de Sidney Tarrow (1999, p. 95-97) considera el choque entre grupos y sus antagonistas, crea patrones de acción colectiva que generan oportunidades para otros: oportunidades como consecuencia de sus propias acciones, ampliación de oportunidades como consecuencia de la acción de otro grupo, creación de oportunidades para sus oponentes y creación de oportunidades para grupos o élites encuadrados dentro del sistema.

en torno a tres patrones de inestabilidad contenidos en el diseño de la mesa de diálogos: en primer lugar, escasos mecanismos de participación para los sectores afectados por el conflicto armado, la sociedad civil y los partidos políticos, y representación en la comisión negociadora del gobierno de gremios y Fuerza Pública. La participación indirecta de la sociedad civil representa en realidad una desigual participación de los actores sociales del país y de los aparatos institucionales del Estado, en dirección de mayor centralización en la fracción hegemónica del bloque en el poder. De las conversaciones de paz están informados quienes participan directamente y el resto de los sectores de la sociedad civil cuentan, en principio, con los mecanismos de difusión formales que la mesa a definido —página web, declaraciones públicas de los negociadores, comunicados públicos, documentos sobre acuerdos, entre otros—.

En segundo lugar, el conocimiento imperfecto<sup>24</sup> del desarrollo de los diálogos hace que los costos de información se incrementen para la sociedad civil, es decir, que para saber del estado de la discusiones, los acuerdos y desacuerdos, ha de tender la ciudadanía que alinearse con las partes en la mesa de diálogos, constituyéndose en una limitación y en una oportunidad para los escépticos o contrarios a la mesa.<sup>25</sup> No solo es una limitación la ausencia de espacios de participación directa, sino también la falta de información necesaria para opinar, discutir y disponerse al respaldo o al rechazo del proceso de conversaciones. Esta debilidad no solo está asociada con la mesa de La Habana, la cual requiere construir un respaldo progresivo, abierto y amplio, sino también puede comprometer la propia gobernabilidad, específicamente el factor de opinión pública, que termina por ofrecer un escenario ideal para los “enemigos de la paz”. Este aspecto es el *cuello de botella* del actual gobierno cuyos problemas de comunicación gubernamental, acción gubernativa (Fandiño, 2014, mayo 19) y de organización de la Unidad Nacional, han sido una preocupación permanente.

[ 256 ]

---

<sup>24</sup> Falta de información completa que altera la estructura de preferencias del ciudadano y, por ende, la decisión última conforme al cálculo racional. La información necesaria para la toma de decisiones es costosa, en el sentido de que se deben utilizar recursos escasos para obtenerla y asimilarla (Downs, 1992, pp. 98-99).

<sup>25</sup> Se entiende aquí, con las oportunidades políticas de Tarrow (1999), que los actores pueden crear oportunidades para los adversarios así como para sí mismos, en un proceso dinámico de conflicto social. En consecuencia, la oportunidad contiene el interés propio de cada actor objeto de oportunidad, a partir del cual diseña o ajusta su estrategia en interacción dinámica con la de sus oponentes. Un planteamiento similar esta formulado en Jessop (1999), a partir de la perspectiva crítica, tras el concepto de selectividad estratégica del Estado.

En tercer lugar, los diálogos en medio del conflicto, partiendo del principio de que “nada está acordado hasta que todo este acordado”, constituye otro factor de inestabilidad. Este principio de funcionamiento de la mesa de diálogos permite que con cada acción unilateral de gran impacto de los grupos en contienda, se agudicen las tensiones en la mesa y la opinión pública se active contra la legitimidad del proceso en su conjunto. Un caso emblemático, que evidencia las tensiones en la mesa a partir de acciones del adversario, fue el ocasionado por la retención del general Rubén Darío Alzate en noviembre de 2014, en que se suspendieron los diálogos por parte del Gobierno nacional (Semana, 2014, noviembre 17). Más allá de lo anterior, negociar en medio del conflicto fue la fórmula con que el Gobierno se propuso hacer consenso al interior del Estado, especialmente con los sectores políticos y de la Fuerza Pública, escépticos de esta iniciativa.

Un caso emblemático de inestabilidad como creador de oportunidades políticas fue la reelección presidencial de Santos, pues los diálogos de paz se alindaron con la reelección a partir del diseño de campaña, que en segunda vuelta polarizó la opinión con la diada guerra o paz. En manos de Santos los diálogos de paz significaron reelección y, por tanto, una oportunidad para instrumentarlos en función de recomponer las alianzas al interior del bloque en el poder y consolidar un proyecto independiente del uribismo. En este orden, los diálogos son un proceso político de amplias oportunidades en el que la política no viene con la dejación de armas de las FARC-EP, la política ha iniciado con la propia mesa y el campo de las estrategias está establecido.

[ 257 ]

## Consideraciones finales

Las razones de la mesa de diálogo atienden, en primera medida, a la realidad de la guerra, en la cual el Estado recuperó la iniciativa militar con la política de seguridad democrática y años después la guerrilla se reacomodó y ajustó su estrategia, estableciendo un estado de cosas en el que el triunfo militar no está cerca para ninguno de los bandos. En segunda medida, atienden a un momento de recuperación de la lucha social e intensa actividad política de los movimientos sociales, factor que va de la mano con la posibilidad de configurar un nuevo escenario de participación política y de cambios en el país, de la mano de la construcción de una paz estable y duradera. Finalmente, el restablecimiento y consolidación de las relaciones política y diplomáticas con el vecindario, contribuye al buen ambiente para la mesa de diálogos. Por otro lado, la recomposición del bloque en el poder en el periodo Santos, visto a la luz de una imagen de los resultados en las elecciones legislativas 2014, indica la construcción y consolidación de un

proyecto independiente al uribismo y hegemónico en el bloque, que a su vez representa oportunidades que favorecen a Santos y con él a los diálogos de paz.

La mesa de diálogos tal como está confeccionada, con sus antecedentes, razones y entorno, configura una estructura de oportunidades políticas afincada en la inestabilidad de la mesa de diálogos. Los factores de inestabilidad y, por ente, de oportunidad para los distintos actores sociales y políticos son: escasos mecanismos de participación de la sociedad civil, conocimiento imperfecto y diálogos en medio del conflicto. A partir de esta estructura, los actores institucionales y extra institucionales hacen política desde la mesa de diálogos y con los diálogos de paz, convirtiéndolos en un espacio que contribuye a reorganizar el espectro político del país.

## Referencias bibliográficas

1. Agredo Jiménez, Érica. (2012). Marco de impunidad en la justicia transicional. Caso Bloque Calima en el departamento del Cauca. (Tesis inédita de maestría), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

[ 258 ] 2. Archila, Mauricio. (2005). Desafíos y perspectivas de los movimientos sociales en Colombia. En: Cárdenas, Miguel (coord.). *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 155-172). Bogotá, D. C.: Fescol.

3. Archila, Mauricio. (2008). Los movimientos sociales (1958-2006). En: Ocampo, José Fernando (ed.). *Historia de las ideas políticas en Colombia* (pp. 345-176). Bogotá, D. C.: Taurus.

4. Ávila, Ariel Fernando. (2008). FARC: dinámica reciente de la guerra. *Arcanos*, 14, pp. 4-23.

5. Bresser, Luiz. (1998). La reforma del Estado de los años 90. Lógica y mecanismo de control. *Desarrollo Económico*, 38 (150), pp. 517-550.

6. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). (2009). La protesta social 2002-2008: en cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez. Informe especial. Recuperado de [http://www.cinep.org.co/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=10&Itemid=117&lang=es](http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=10&Itemid=117&lang=es)

7. Dávila, Andrés y Chávez, Juliana. (2004). Transformación militar en medio de un conflicto agravado. En: Red de Estudios de Espacio y Territorio. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 197-211). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional, RET.

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Bogotá, D.C.: DNP

9. Downs, Anthony. (1992). Teoría económica de la democracia. En: Batlle, Albert (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 93-111) Barcelona: Ariel.

10. Duarte, Carlos (2013). La Minga de Resistencia Social y Comunitaria. Construcción de un proyecto de movilización popular, bajo lógicas de articulación intersectorial. (Tesis inédita de maestría), Universidad ICESI, Cali.

11. Echandía, Camilo. (2004). Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano. En: Red de Estudios de Espacio y Territorio. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 151-181). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional, RET.

12. Echandía, Camilo. (2008) El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia. *Nueva Sociedad*, 217, pp. 4-13.

13. Echandía, Camilo. (2011) Situación actual de las FARC: un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011). *Fundación Ideas para la Paz*. Recuperado de <http://archive.ideaspaz.org/images/Situacion%20FARC%20web.pdf>

14. *El Colombiano*. (2014, febrero 23). Santos dice que no negociará modelo de Estado con las FARC. Recuperado de [http://www.elcolombiano.com/santos\\_dice\\_que\\_no\\_negociara\\_modelo\\_de\\_estado\\_con\\_farc\\_en\\_la\\_habana-NWEC\\_283428](http://www.elcolombiano.com/santos_dice_que_no_negociara_modelo_de_estado_con_farc_en_la_habana-NWEC_283428)

15. Fandiño, Fabio. (2014, mayo 19). Por hacer campaña Santos no gobernó. *La Opinión*. Recuperado de [http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=441401&Itemid=93#VHKRUyXtMxA](http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=441401&Itemid=93#VHKRUyXtMxA)

16. Gallardo, Helio. (1990). *Fundamentos de formación política. Análisis de coyuntura*. San José de Costa Rica: DEI.

17. García, Juan Carlos. (2009). Gramsci y el análisis de coyuntura. En: Herrera, Miguel Ángel. *Hegemonía y contra hegemonía en la subregión Andino-Amazónica* (pp.105-116). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

18. Giraldo, Javier. (2003). Paramilitarismo en Colombia, ayer y hoy. Recuperado de <http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article77>

19. Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP. (2012). Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Mesa de Conversaciones*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

20. González, Carlos A. (2014, mayo 16). Reelección, recomposición de la derecha “pura y dura” y oportunidad para la izquierda. *Colombia-Infoma*, Recuperado de <http://www.colombiainforma.info/politica/>

seccion-politica/1451-reeleccion-recomposicion-de-la-derecha-pura-y-dura-y-oportunidad-para-la-izquierda

21. Gow, David y Jaramillo, Diego. (2013). *En minga por el Cauca: el gobierno del taita Floro Tunubala (2001-2003)*. Bogotá, D. C.: Unicauca - Unirosario.

22. Gramsci, Antonio. (1977). Análisis de situaciones. Las relaciones de fuerza. En: *Escritos políticos (1917-1933)* (pp. 342-350). Buenos Aires: Pasado y Presente.

23. Granada, Soledad; Restrepo Jorge y Vargas, Andrés. (2009). El agotamiento de la política de seguridad democrática: evolución y transformaciones recientes en el conflicto colombiano. Restrepo, Jorge y Aponte, David (eds.). *Guerra y violencia en Colombia* (pp. 27-124). Bogotá, D. C.: Pontifica Universidad Javeriana.

24. Granada, Soledad y Sánchez, Camilo. (2009). Correlación de fuerzas en disputa de guerras civiles: una aplicación al caso colombiano. Restrepo, Jorge y Aponte, David (eds.). *Guerra y violencia en Colombia* (pp. 233-272). Bogotá, D. C.: Pontifica Universidad Javeriana.

25. Jaramillo, Sergio. (2013). La paz territorial. Alto comisionado para la paz. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La\\_Paz\\_Territorial\\_version\\_final.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_version_final.pdf)

[ 260 ]

26. Jessop, Bob. (1985). *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*. Macmillan. Recuperado de <http://bobjessop.files.wordpress.com/2013/11/jessop-poulantzas.pdf>

27. Jessop, Bob. (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25 (1-2), pp. 1-37.

28. Medellín, Pedro. (2006). *El presidente sitiado. Ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá, D. C.: Planeta.

29. Mora, Giovanni. (2010). Memorias, pluralidad y movimiento social: La experiencia del MOVICE. (Tesis inédita de Maestría). Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

30. Navarro, Ariela. (2014, junio 11). El fin del conflicto armado aumentaría crecimiento de Colombia. *Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article2035319.html>

31. Osorio, Jaime. (2001). *Fundamentos del análisis social. Realidad social y su conocimiento*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.

32. Poulantzas, Nicos. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, D. F.: Siglo XXI.

33. Poulantzas, Nicos. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México, D. F.: Siglo XXI.

34. Ramírez, Manuel. (1993). El análisis de coyuntura como metodología del análisis político. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 3, pp. 73-93.

35. Ramírez, Socorro. (2013). Colombia-Venezuela: ¿continuidad del cambio? *Cien Días*, 82, pp. 52-56.

36. Restrepo, Jorge; Spagat, Michael y Vargas, Juan Fernando. (2006). El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo (1988-2003). En: Gutiérrez, Francisco; Wills, María Emma y Sánchez Gómez, Gonzalo (coords.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 506-540). Bogotá, D. C.: Norma.

37. Romero, Mauricio (ed.). (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá, D. C.: Nuevo Arcoiris.

38. *Semana*. (2010, septiembre 10). ¿Están cómodos los partidos en la Unidad Nacional? Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/están-comodos-partidos-unidad-nacional/121726-3>

39. *Semana*. (2011, abril 28). Chile, Colombia, México y Perú emprendieron alianza del Pacífico. Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/chile-colombia-mexico-peru-emprendieron-alianza-del-pacifico/239055-3>

40. *Semana*. (2011, julio 20). Partido Verde, nuevo miembro de la Unidad Nacional. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/partido-verde-nuevo-miembro-unidad-nacional/243334-3>

41. *Semana*. (2014, noviembre 17). Santos suspende los diálogos de paz con las FARC. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-suspende-proceso-de-paz-en-cuba/409324-3>

42. Suárez, Aurelio. (2010). *Confianza inversionista. Economía colombiana, primera década del siglo XXI*. Bogotá, D.C.: Aurora.

43. Tapia, Luis. (1996). *Politización. Ensayos teórico-metodológicos para el análisis político*. La Paz: Cedes-UMSA.

44. Tarrow, Sidney. (1999). Estado y oportunidades: La estructuración política de los movimientos sociales. En: McAdam, Doug; McCarth, John y Zald, Mayer (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 71-99). Madrid: Istmo.

45. Valencia, León. (2009). La seguridad democrática en crisis. En: ¿El declive de la seguridad democrática? Observatorio del Conflicto Armado, Fundación Nuevo Arcoiris. Recuperado de [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5180-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5180-001_g.pdf)



# Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín\*

Leslie Paz Jaramillo (Colombia)\*\*

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\*\*\*

## Resumen

Entre 1990 y 1994 el gobierno de César Gaviria firmó ocho acuerdos de paz, uno de ellos con las Milicias Populares de Medellín, el 26 de mayo de 1994. Este caso, a pesar de su importancia, ha sido poco trabajado y casi olvidado en la literatura. El artículo describe y analiza este proceso de paz, dividiéndolo en tres fases: acercamiento, negociación e implementación. A partir de la revisión de prensa y de la literatura se realiza una reconstrucción analítica del caso. Muestra que a pesar de las similitudes con los otros procesos vividos durante el periodo Gaviria, este puede considerarse como un proceso atípico: una desmovilización de una estructura armada urbana, cuyo origen y composición no fue esencialmente política y a la cual se le otorgaron incentivos más allá de los jurídicos. Además, permitirles constituir una cooperativa de vigilancia —Coosercom— provocó que la estructura armada se mantuviera y la reintegración a la vida civil fuera incompleta, teniendo efectos dañinos para la ciudad que, incluso, se sintieron una década después.

[ 263 ]

## Palabras clave

Milicias Populares; Proceso de Paz; Desarme, Desmovilización y Reinserción; Medellín.

**Fecha de recepción:** agosto de 2014 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2014

## Cómo citar este artículo

Paz Jaramillo, Leslie y Valencia Agudelo, Germán Darío. (2015). Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 263-282.

---

\* El artículo hace parte del trabajo de la línea de investigación *Conflictos y Paz* del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia (UdeA.), y es producto del proyecto de investigación *Estrategia para la sostenibilidad de los grupos A y A1 para los años 2011-2012*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), UdeA. Una versión preliminar fue presentada como ponencia en el III Congreso de Ciencia Política de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL), Cali 24, 25 y 26 de septiembre de 2014

\*\* Estudiante de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: lepaz.docs@gmail.com

\*\*\* Economista. Magíster en Ciencia Política. Profesor del IEP de la UdeA. Miembro de los grupos de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto, y Microeconomía Aplicada de la UdeA. y coordinador de la línea de investigación Conflictos y Paz del primer grupo. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co

## Unusualness the Peace Process with the Milicias Populares de Medellin

### Abstract

Between 1990 and 1994 the government of Cesar Gaviria signed eight peace treaties; one was with the Milicias Populares de Medellín, on 26 May 1994. Despite its significance, this particular case has not been studied and is practically ignored in the relevant literature. This article describes and analyzes the peace process, dividing it into three phases: approach, negotiation and implementation. The article offers an analytical reconstruction of this case, based on the review of press and relevant literature. It shows that despite the similarities with the other processes that took place during president Gaviria's period, this particular case can be considered as an atypical process. It implied the demobilization of an armed urban structure that did not have an essentially political origin or composition and was granted incentives that were beyond the law. In addition, the permission granted to this group to form a cooperative for private security —Coosercom— implied that the armed structure was maintained and reintegration into civilian life was incomplete, having harmful effects on the city, even a decade later.

[ 264 ]

### Keywords

Popular Militia; Peace Process; Disarmament, Demobilization and Reintegration; Medellin.

## Introducción

Con el nombre genérico de Milicias Populares de Medellín se agrupó a las tres organizaciones armadas independientes que hacían presencia en la ciudad desde finales de la década de 1980 —Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo (MP/PP), Milicias Populares Independientes del Valle de Aburrá (MP/IVA), y Milicias Metropolitanas de Medellín (MMM)—,<sup>1</sup> que actuaban en las comunas del sector nororiental y noroccidental de Medellín —comunas de la 1 a la 6, exceptuando la 5— y en los municipios vecinos de Bello e Itagüí. El origen de estas agrupaciones armadas irregulares es variado: en unos casos predominan razones políticas y en otros económicas y sociales (Bedoya, 2010; Medina, 2006; Salazar y Jaramillo, 1992).

Las repercusiones políticas, económicas y sociales que tuvo su accionar también son diversas, debido a las prácticas que asumieron como la limpieza social, abusos contra la población y rencillas personales que provocaron una cantidad significativa de muertes y desplazamientos intraurbanos. Igualmente, debido a la búsqueda del enriquecimiento personal y durante el periodo en que hicieron presencia, se incrementó en la ciudad el pago de “vacunas” —extorsiones—, daños a la propiedad privada y el consecuente incremento de rentas ilícitas (Caraballo, 2013). Esto provocó, finalmente, que se las considerara como un grave problema para la seguridad pública de la ciudad.

[ 265 ]

Afortunadamente, el 15 de febrero de 1994 se inició un programa de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) con estas agrupaciones armadas. En tan solo 102 días se logró firmar un acuerdo de paz entre los diversos ámbitos del gobierno —nacional, departamental y municipal— y estas tres agrupaciones armadas. El 26 de mayo de 1994, representantes del gobierno firmaron el regreso a la vida civil de 650 excombatientes. Entre los factores que incentivaron tal desmovilización estuvieron: el ambiente

---

<sup>1</sup> Con la categoría de *milicias* la literatura especializada ha intentado categorizar este tipo de organizaciones armadas, que hicieron presencia en Colombia en algunos centros urbanos durante las últimas dos décadas del siglo xx y cuya característica fue el ejercicio del control armado sobre la población local —barrios, localidades, comunas y municipio—, y dirigida principalmente a brindar el servicio de vigilancia (Medina, 2006; Jaramillo, 1994). Su origen fue diverso: algunos grupos estuvieron impulsados por militantes de izquierda, otras por la misma población —como forma de autoprotección vecinal— y otras como formas organizativas, asociadas con bandas y combos delincuenciales (Bedoya, 2010; Medina, 2006; Salazar y Jaramillo, 1992). Este origen dispar impide asociar de forma definitiva a las milicias con proyectos políticos armados de izquierda o de derecha; además, dado el carácter particular, hace improcedente la comparación con otros procesos de desmovilización en el mundo, pues casos aparentemente similares, como los de Sudán o El Congo, se distancian significativamente, aunque se nombre de la misma manera.

de paz reinante en el país a principios del decenio de 1990, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y los marcos institucionales que fomentaban la dejación de armas. Pero en el fondo, el mayor móvil lo constituyó cuatro circunstancias especiales de la ciudad y las milicias: a) las amenazas latentes de nuevas incursiones armadas por otros actores en sus zonas de influencia; b) el aislamiento que las comunidades estaban teniendo por su presencia y control; 3) la injerencia del narcotráfico en sus actividades económicas y militares, lo que iba minando su legitimidad; y 4) el hecho que las milicias consideraban que su lucha armada había llegado a un punto muerto.

El objetivo del presente artículo es describir y analizar el proceso de paz que se vivió con las Milicias Populares de Medellín, durante el primer lustro de la década de 1990. Este fue un proceso que, a pesar de las semejanzas con otros vividos durante el periodo Gaviria, puede considerarse como atípico: fue un acuerdo con una estructura armada urbana, cuyo origen y composición no fue esencialmente política; en la que participaron tanto los gobiernos nacional como el departamental y municipal, y en la que se concedieron incentivos mucho más allá de los jurídicos; finalmente, fue una reintegración a la vida civil incompleta, pues la estructura armada se mantuvo, debido al permiso otorgado a estas agrupaciones para constituirse en una cooperativa armada de vigilancia llamada Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom), generando efectos dañinos para la ciudad que se sintieron, incluso, una década después.

[ 266 ]

Para realizar esta reconstrucción se utiliza el modelo analítico propuesto por Jesús Antonio Bejarano (1995), Vincent Fisas (1987; 2004; 2010) y Fernando Harto de Vera (2005), el cual aborda la paz como un proceso que sigue tres fases o etapas: la primera, de *acercamiento o prenegociación*, en que las partes se conocen (Bejarano, 1995), generan confianza (Fisas, 2004) y toman la decisión de iniciar un proceso formal de negociación (Harto de Vera, 2005); la segunda, *negociación o diálogo*, que se realiza por lo general en una mesa de negociación y en la que se busca llegar a un acuerdo final de paz, a través de la discusión y puesta en marcha de los temas sustantivos, operativos y procedimentales (Fisas, 2004); y la tercera, *firma del acuerdo y puesta en marcha del acuerdo o implementación de lo pactado*, en la que se viabilizan los asuntos acordados y se ponen en marcha —si se acuerda— las reformas económicas, políticas, jurídicas y sociales para construir la paz. Además, en cada fase se destacan aquellos elementos que contienen el proceso, como los actores, escenarios, agenda, dinámica de negociación, acuerdo e incentivos.

Es necesario indicar que los trabajos realizados hasta el momento —enero de 2015— sobre las Milicias Populares de Medellín son escasos,<sup>2</sup> tienen otras pretensiones y énfasis en diferentes aspectos. La mayoría de los trabajos hacen esfuerzos por reconstruir la historia de las organizaciones y destacan los factores sociológicos y políticos que provocaron su surgimiento, además de las consecuencias de su accionar armado (Duque, 1993; Salazar, Carvajal, García y Nena, 1996; Jaramillo, 1994; Barrero, 2001; Medina, 2006). Trabajos más recientes sobre el programa de desarme lo que hacen es relatar la experiencia personal del proceso o enfatizar en los efectos que tuvieron los acuerdos en la seguridad y el control del orden de la ciudad (Caraballo, 2013; Giraldo y Mesa, 2013). Pero ninguno de estos estudios hace una descripción y análisis del proceso de paz y mucho menos se detienen a estudiar otros asuntos importantes de análisis, como los contratos e incentivos entregados a los desmovilizados.

## 1. La fase de los acercamientos: las tres primeras atipicidades

La fase exploratoria de la paz con las Milicias Populares de Medellín duró cerca de 16 meses. Se inició en octubre de 1992, cuando el Gobierno nacional y de las MP/PP —con la mediación de algunos de los miembros del movimiento político Esperanza, Paz y Libertad— procuraron los acercamientos, finalizando el 15 de febrero de 1994 con la firma de un preacuerdo entre las partes (Villarraga, 2009). El primer acercamiento se hizo con el secretario de Gobierno departamental, Iván Felipe Palacio, que luego de varias consultas con el Gobierno departamental y nacional logró que se autorizaran los contactos.

Durante ese año continuaron los contactos y se esperaba que en cualquier momento se diera la noticia del inicio formal de los diálogos con esta agrupación. Desafortunadamente, un hecho lamentable retrasó el proceso de negociación: “se desató la primera crisis en el proceso con la Corriente de Renovación Socialista, iniciada en Urabá por el asesinato de dos de sus máximos dirigentes” (*El Colombiano*, 1994, marzo 17). En aquel

<sup>2</sup> Jorge Giraldo y Juan Pablo Mesa (2013) afirman que este ha sido uno de los procesos de paz que menos se ha estudiado, esto:

A pesar de que fue el primer proceso exclusivamente urbano, su magnitud fue igual a la del Bloque Cacique Nutibara —BCN—, el número de armas entregadas superó las de la Corriente de Renovación Socialista —CRS—, la relación arma/hombre superó la del Ejército Popular de Liberación —EPL— y se presentó en el mayor contexto de violencia homicida en ciudad alguna del mundo (p. 219).

periodo el Gobierno nacional se encontraba realizando acercamientos con otras agrupaciones armadas, algunas de ellas muy cercanas a fracciones de las Milicias Populares de Medellín. Esto llevó, finalmente, a que transcurriera todo un año —1993— sin que se iniciara la fase de negociación.

Como es habitual, la fase de acercamientos es reservada y casi secreta, tratando de “no crear falsas expectativas que podrían interrumpir los acercamientos y crear un mal ambiente para el diálogo” (Valencia y Bedoya, 2014, p. 71).<sup>3</sup> Esto lleva a que comúnmente se conozca poco sobre esta fase y se sorprenda a la opinión pública con la noticia del preacuerdo, informando —entre otros aspectos procedimentales importantes— la fecha del inicio de las negociaciones, los compromisos entre las partes y el calendario. Esto fue precisamente lo que ocurrió con este proceso: en febrero de 1994 se presentó un documento firmado entre el Gobierno, las MP/PP y las MP/IVA, en el cual se informaba de un preacuerdo entre las partes con la finalidad de “realizar un proceso de desmovilización, desarme y reincorporación a la vida institucional” (Villarraga, 2009, p. 393); además, se estableció una agenda y una metodología de trabajo con la pretensión de facilitar el proceso de negociación y verificar los compromisos adquiridos (p. 394).

[ 268 ]

En el preacuerdo, los dos grupos armados firmantes se comprometieron a proporcionar información relevante sobre la organización: ayudar a construir un mapa detallado de la ciudad, señalando áreas de influencia, número de miembros y relación hombres-armas. Por su parte, el Gobierno estudiaría y presentaría alternativas de solución jurídica, evaluando en cada caso las órdenes de captura y los milicianos que estuvieran cumpliendo penas. Además, el preacuerdo indicó la *zona de distención* en el sector de Medialuna, corregimiento de Santa Elena, Medellín. Finalmente, se acordó la conformación de comisiones conformadas por tres voceros por cada agrupación.

La firma del preacuerdo trajo consigo dos novedades importantes: la primera, fue la adición de otra estructura armada a la negociación. Aunque en un principio los acercamientos se realizaron con las MP/PP, sorprendió que al final de la primera fase apareciera en la firma del preacuerdo las MP/IVA. Dinámica que fue repetida en la segunda fase de negociación, a la que se le sumó otra agrupación armada, las MMM, logrando que al final la

---

<sup>3</sup> Precisamente, en la etapa de prenegociación una “fuga de información”, revelada de manera extraoficial, produjo que una tregua unilateral del fuego que pensaba hacer las MP/PP no se realizara, y con ello se truncó una estrategia de esta organización para mostrar sus deseo de paz e impulsar el proceso (*El Colombiano*, 1994, febrero 14).

firma del acuerdo de paz no se diera con una sino con tres organizaciones armadas.

De este modo se provocó lo que constituye la primera crítica al proceso, pues a pesar de lo importante que resulta el hecho, se piensa que algunas fracciones de estas milicias, con aspiraciones no políticas y con una naturaleza netamente criminal y delincinencial, aprovecharon las negociaciones para obtener beneficios con los acuerdos.

Precisamente, la duda que generaba al gobierno la condición de actor político de las milicias, provocó que en el preacuerdo no se explicitara la condición política del actor armado. El gobierno atinó en el preacuerdo a decir que estas agrupaciones desean iniciar un proceso de solución negociada del conflicto y que, por ende, buscan el desarme, la desmovilización y la reincorporación a la civilidad. Esta situación, advertida por el gobierno, generó la segunda atipicidad del proceso en los acercamientos.<sup>4</sup>

Hasta ese momento, el Gobierno nacional y particularmente el gobierno de Cesar Gaviria, que había logrado ya cinco acuerdos de paz colectivos, solo había negociado con agrupaciones políticas. El hecho de negociar con otro tipo de actores armados, llevó al país por un camino de graves problemas jurídicos y políticos, debido a que este antecedente permitió que gobiernos posteriores —caso Álvaro Uribe, 2002-2010— justificaran la negociación y desmovilización de grupos armados criminales, como el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (GMH, 2013).

Finalmente, con lo metodológico ocurre la tercera atipicidad. Hasta aquel momento en Colombia —y como lo sugería la experiencia internacional—, en las negociaciones de paz por lo general solo intervenían los actores armados, pues el objetivo es la dejación de armas y el reingreso a la vida civil de los excombatientes. De ahí que a la sociedad civil y niveles inferiores de gobierno no tuvieran hasta ese entonces mucho protagonismo. Sin embargo, en este proceso se tuvo participación tanto de la sociedad civil como de los gobiernos local y regional. Y aunque esta participación fue escasa, sirvió para legitimar e inyectarle algo de *político* a un proceso al que le faltaba mucho de lo tenido en procesos anteriores.

---

<sup>4</sup> Un factor importante que posibilitó la negociación de paz con las milicias fue la promulgación de la Ley 104 de 1993. El artículo 14 estableció que el Gobierno nacional podía autorizar a representantes para: “adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos guerrilleros, con el fin de promover la humanización del conflicto interno, el respeto de los derechos humanos o la disminución de la intensidad de las hostilidades”.

En la negociación con las Milicias Populares de Medellín, las partes acordaron la construcción de mesas de trabajo paralelas a la mesa de negociación, conformadas por las organizaciones cívicas y populares de la zona, para ayudar a proponer y discutir diversos temas sociales como el empleo, la salud, la participación política, la educación y cultura, entre otros. Según el gobierno, su participación estaba justificada en el hecho de que con esta primera experiencia se lograría un “fortalecimiento de la política de paz” y se avanzaría en la búsqueda del “sosiego y la concordia que anhelan todos los colombianos de bien” (Villarraga, 2009, p. 393).

Adicionalmente, también se permitió que participara en las negociaciones otro conjunto amplio de actores. El numeral tres del acuerdo incluyó a los gobiernos departamental, metropolitano y municipal; el numeral cuatro a la Iglesia católica, ejerciendo un papel poco convencional en las negociaciones de “tutoría moral del proceso” y también en calidad de testigo de las negociaciones y de los acuerdos; y en los numerales siguientes se invita a los medios de comunicación y a la comunidad en general (Villarraga, 2009, pp. 393-394).

## 2. La fase de la negociación o el diálogo

[ 270 ]

### 2.1 El escenario

Como si se tratara de una negociación política, similar a la realizada con las guerrillas en años anteriores, el programa de DDR de las Milicias Populares de Medellín contó con una mesa de negociación. El lugar de las conversaciones fue el señalado en el preacuerdo: la Finca Media Luna —de allí el nombre que se le da al acuerdo—, declarada Zona Especial de Distensión, y ubicada en el corregimiento de Santa Elena, Medellín; lugar que fue elegido debido al fácil control y protección, pues está ubicada en una zona cercana a la ciudad, lo que permitía el contacto con los subalternos y mandos medios de las milicias y, por tanto, el control de la tropa (Jaramillo, 1996, p. 12). Cumplió entonces un doble papel: por un lado, fue la sede de la mesa de negociación y, por el otro, el papel *simbólico* de campamento de la desmovilización. Es decir, fue el lugar *real* de la mesa, pero a la vez se convirtió en el campamento *virtual*, inyectándole este último factor otra atipicidad al proceso.

Según la justificación que ofrece Carlos Eduardo Jaramillo (1996) esta virtualidad del campamento se explica en el carácter urbano e irregular de

las milicias, que hacía imposible tener un campamento donde se pudiera reunir y concentrar el cuerpo armado.

Las milicias ocupaban una zona que permanentemente tenían que proteger de otras milicias y organizaciones de la delincuencia común. Este hecho se vio agravado cuando la noticia de las conversaciones de paz aceleró las contradicciones entre las milicias, particularmente con las hoy ligadas al ELN y a las FARC, que empezaron a señalar como traidores a quienes persistían en la empresa de aclimatar la paz. Si la milicia era sacada de la zona para ser concentrada, su área sería inmediatamente ocupada por una milicia diferente, con lo que la desmovilización quedaría convertida, en el mejor de los casos, en un simple ejercicio de reubicación de desplazados por la violencia. O sea que el principal obstáculo residía en el hecho de que la salida de los milicianos de sus barrios implicaba que éstos [sic] perdieran la zona, ya que otros ocuparían estos espacios, con el agravante de que la zona de operación de las milicias era, a la vez, su espacio social, cultural y familiar (p. 10).

## 2.2 Los actores de la mesa

Como se había acordado en el documento del 15 de febrero de 1994 la Comisión Negociadora tuvo una composición plural. Se destaca la participación del Consejero Presidencial para Medellín, Jorge Orlando Melo; un representante del Ministerio de Gobierno; un representante del departamento de Antioquia; otro representante directo de la Alcaldía de Medellín; además participaron otros funcionarios públicos, como los secretarios municipales y directores de organismos descentralizados, los cuales tuvieron un papel activo en la negociación de los puntos referentes a la inversión social en la zona (Jaramillo, 1996, p. 12).

[ 271 ]

Las organizaciones milicianas tuvieron seis miembros, tres por cada organización. Los negociadores fueron los comandantes e hicieron parte de este grupo los dos milicianos que iniciaron el proceso y firmaron el preacuerdo. Se acordó además que, por cuestiones de seguridad, tendrían que permanecer en la Zona Especial de Distensión y solo los voceros designados por las milicias podrían salir de dicho lugar. Y finalmente se tenía un representante de la Pastoral Social —sacerdote Héctor Fabio Henao— y varios miembros del Movimiento Esperanza, Paz y Libertad.

También se establecieron en la ciudad otras dinámicas de trabajo en torno al proceso. Particularmente, se constituyó una *Mesa de trabajo por la*

vida, de iniciativa civil, con la que se buscó respaldar el proceso de paz con las milicias. Igualmente se gestaron otras iniciativas comunitarias de diálogo y desarme, refiriéndose a las políticas de acuerdos de convivencia con las bandas y combos que el Asesor de Paz, Juan Guillermo Sepúlveda, estaba impulsando. Las milicias, por su cuenta, realizaron mesas de trabajo con la comunidad —barrio Popular 1— donde se discutieron los problemas del sector y las propuestas para su solución (*El Colombiano*, 1994, marzo 27).

Finalmente, un mes y medio después de iniciados los diálogos se une un tercer grupo miliciano, que operaba en el barrio San Pablo. Este grupo había: “querido negociar desde tiempo atrás pero, a raíz del asesinato de su líder, conocido como el comandante Andrés, había frenado el proceso” (*El Colombiano*, 1994, marzo 16). Sin embargo, logra incorporarse al proceso y a la desmovilización. Todo esto provocó la ampliación del número de miembros de la mesa y de las agrupaciones armadas con las que se negociaba la paz. En general, fue una fase de negociación con muchos actores implicados, tanto en la mesa como por fuera de ella.

### 2.3 La agenda

[ 272 ]

A pesar de los avances en el preacuerdo del 15 de febrero, al llegar a la mesa no se tenía claro una agenda de negociación, esta se fue construyendo en el devenir de los diálogos. En un principio, los temas de discusión se dirigieron a las demandas de inversión social que se requerían para adelantar acciones en las comunidades, principalmente en obras de infraestructura y de servicios, discusión que, según Jaramillo (1996), “fue muy dispendiosa y detallada debido al conocimiento preciso que tanto las milicias como los funcionarios municipales tenían de las condiciones y requerimientos de la zona” (p. 13). Fueron demandas sociales y no derechos o privilegios políticos para los combatientes los que se impusieron en un inicio:

Las demandas políticas se dieron pero no tuvieron un alto perfil, o por lo menos no fueron objeto de mayores exigencias, principalmente porque una vez surtida la discusión sobre la dimensión del fenómeno miliciano, ellos fueron claros en expresar que si para llegar a las Juntas Administrativas Locales o al Concejo Municipal requerían ventajas especiales era porque de verdad no estaban enraizados en sus comunidades. En este aspecto, lo que se acordó fueron unos compromisos temporales, válidos hasta la elección de nuevos dignatarios para las mismas (p. 13).

Sin embargo, al pasar el tiempo, en las negociaciones los temas de la agenda fueron cambiando y finalmente terminó por imponerse la seguridad para los milicianos que se desmovilizarían y del control de las zonas en la ciudad donde hacían presencia y tenían poder militar. Lo cual era de esperarse, pues el origen de las milicias era, en general, un tema de autoprotección. La pregunta inevitable desde el principio en la mesa de negociación fue en torno al control del territorio donde hacían presencia estas agrupaciones. Esto provocó que los avances importantes logrados en la mesa, alrededor de soluciones reales a problemas urgentes de las comunidades, se olvidaran. Así, el balance que hizo Vladimir Caraballo (2013,) de este punto de la negociación fue que:

Gran parte de los avances obtenidos en medio de las negociaciones se fueron diluyendo lentamente. En esos términos, el proceso de negociación nunca se planteó como un mecanismo útil para el reajuste de condiciones estructurales, al menos en la ciudad; sus acuerdos fueron asumidos en el restringido límite administrativo, y ello impidió que el proceso le hablara al país como un todo (p. 261).

### 3. La fase de la firma del acuerdo y la implementación

Esta fase se inicia con la firma del acuerdo el 24 de marzo de 1994 y se extiende hasta agosto de 2006.<sup>5</sup> En este último apartado se tratan tres aspectos: el contrato y los incentivos; la firma del acuerdo y la implementación. Advirtiendo que, comúnmente el primer tema se analiza en la segunda fase, sin embargo, aquí se aborda debido a las implicaciones que tuvo en la tercera fase y a que estos aspectos se ven analíticamente como resultado y no como proceso. Es decir, los incentivos otorgados a las Milicias Populares de Medellín en la negociación, como permitirles que conformaran una cooperativa de vigilancia, que no permitió el tránsito a la vida civil, generando en esta fase mayores atipicidades en el proceso de paz.

[ 273 ]

#### 3.1 El contrato y los incentivos

El *Acuerdo final entre las milicias y el gobierno nacional, departamental y municipal* puede considerarse muy semejante al firmado en otros procesos de paz con agrupaciones guerrilleras en Colombia —Movimiento 19 de

---

<sup>5</sup> En agosto de 2006 el ministro del interior y de justicia Sabas Pretelt y Alberto Jaramillo Ramírez (en representación de los desmovilizados), firmaron el acta de punto final del acuerdo (Giraldo y Mesa, 2013).

abril (M-19), Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT), Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), EPL y CRS—. Se dividió en seis capítulos y, en términos generales, incluyó un conjunto de temas sobre realización de obras sociales, construcción de dos Núcleos de Convivencia Ciudadana, un Centro Tecnológico para la zona Nororiental, algunas escuelas deportivas y programas de capacitación de jóvenes de las comunas (Villarraga, 2009) (véase cuadro 1). Además, contuvo dos capítulos sobre reintegración y reinserción, y otros sobre protección, favorabilidad política y beneficios jurídicos (Giraldo y Mesa, 2013, p. 316).

En términos de beneficios para las zonas afectadas por el conflicto y de los beneficios jurídicos para los excombatientes, este fue un acuerdo muy similar a los firmados anteriormente con las guerrillas. La gran diferencia estuvo en la propuesta de conformar una cooperativa de vigilancia compuesta por desmovilizados de las milicias y habitantes de la zona, que se ocuparía del control territorial, con ayuda de la Policía, a través de un grupo especial conformado por “agentes activos que gocen del aprecio de la gente” y policías bachilleres; de la Fiscalía, para agilizar procesos de investigación y de otras instituciones como inspectores, comisarías de familia, Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, los consejos comunitarios<sup>6</sup> y el Comité de Conciliación y Participación Ciudadana.<sup>7</sup>

[ 274 ]

Coosercom se encargaría del:

Mejoramiento social y económico de sus integrantes, así como de los miembros de la comunidad en su área de influencia. Todo ello mediante la prestación de servicios de seguridad y vigilancia, y de servicios de carácter social, así como del mejoramiento de la infraestructura física de la zona (Villarraga, 2009).

---

<sup>6</sup> Concebidos como espacio de integración barrial y con interlocución directa con el Estado, donde participarían: dos delegados de la Junta Administradora Local, el jefe de núcleo educativo, representante de párrocos de la comuna, dos delegados de las organizaciones cívicas, dos de organizaciones juveniles y un representante de la cooperativa de vigilancia.

<sup>7</sup> Sus funciones serían concretar: “planes de inversión y programas de seguridad; controlar el comportamiento de las fuerzas de seguridad y fiscalizar el comportamiento de las fuerzas de seguridad y fiscalizar el comportamiento de la Empresa Comunitaria de Vigilancia”. Además, estaría conformado por cuatro representantes del Consejo Comunitario, un representante de la empresa de vigilancia, el coordinador de entidades estatales, un inspector de la Policía, un jefe de la Policía de la zona y un delegado de la Procuraduría (*El Colombiano*, 1994, marzo 3).

**Cuadro 1.** Incentivos otorgados a las Milicias Populares de Medellín en el acuerdo final de paz, marzo 24 de 1994.

Económicos	Políticos	Jurídicos	Sociales
<p>-Programa de reinserción que contempla acceso a trabajo, educación, salud y proyectos productivos.</p>	<p>-Mientras se den las condiciones necesarias, el Gobierno se compromete a incorporar entre las organizaciones políticas al movimiento político que se derive de las Milicias.                      -Dos representantes de las MPM serán invitados a las reuniones programadas de las Juntas Administrativas Locales convocadas por el Alcalde de Medellín.                      -Promoción del proceso de paz mediante medios de comunicación local y nacional. Además, financiación de un libro y un programa televisivo con historia de las MPM.                      -Expedición de cédula, libreta militar y certificado judicial.                      -Plan de seguridad para miembros de las MPM.</p>	<p>-Beneficios de indulto, cesación de procedimiento, resolución de preclusión de la instrucción o resolución inhibitoria, según el caso.                      -Los miembros que se encuentren procesados por delitos distintos de los políticos o conexos, pueden obtener los beneficios por colaboración eficaz con la justicia.</p>	<p>-Proyectos de inversión social en las comunas: obras de infraestructura vial y de servicios, ampliación de la capacidad instalada en educación, salud, recreación y equipamientos colectivos, construcción, remodelación y mantenimiento de áreas recreativas; construcción y mantenimiento de vías y puentes, canalización de quebradas, mejoramiento de las estructuras hidráulicas; obras de protección, senderos y manejo de aguas; sedes comunales.                      -Mesas de trabajo para analizar los problemas que afectan la zona y buscar acuerdos que permitan su superación.                      -Creación de núcleos de vida ciudadana para la prestación de diversos servicios.                      -Capacitación para el trabajo enfocado en jóvenes de áreas de conflicto.                      -Plan de Convivencia y Seguridad: creación de la Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom) por parte de las MPM.                      -Creación de Fundación para la Convivencia Ciudadana en las Comunas Nororientales de Medellín.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Villarraga (2009).

Esto obligaba a la creación de estatutos, al sometimiento a la vigilancia del Estado —Superintendencia de Vigilancia y Seguridad—, a la actuación en una zona delimitada y a una estructura administrativa —compuesta por 52 personas que se encargarían de labores de administración y 306 de labores operativas—. Además, contaría con el apoyo financiero de Metroseguridad de Medellín al pactarse contratos de servicio con esta institución, por dos años prorrogables (Villarraga, 2009, pp. 401-402).

Finalmente, en los cuatro capítulos siguientes —del tercero al sexto del acuerdo— se desarrollan otros incentivos asociados al programa de reinserción: acompañamiento psicosocial, promoción social y económica de los reinsertados —préstamos para educación superior, vinculación laboral a proyectos de beneficio comunitario de Metroseguridad, préstamos para la implementación de proyectos productivos, prestación de servicios de salud para los exmilicianos y sus familias, entre otros—, beneficios jurídicos ofrecidos por la Ley 104 de 1993 —indulto, cesación de procedimiento, preclusión de la investigación, o beneficios por colaboración con la justicia— y un esquema de protección y seguridad para los principales dirigentes milicianos (Villarraga, 2009).

[ 276 ]

Uno de los fines que perseguían las milicias eran incentivos políticos como la favorabilidad electoral. El acuerdo dejó sentado que se estudiaría por parte del gobierno esta posibilidad y si era aprobado por la Corte Constitucional la circunscripción especial del movimiento se aplicaría a dicho beneficio. Además, aprobó que:

Dos representantes de las Milicias serán invitados a todas las reuniones especiales de las Juntas Administradoras Locales convocadas por el Alcalde de Medellín, hasta cuando se realice una nueva elección de las mismas. [Asimismo] representantes de las Milicias podrán ser invitados por la Administración Municipal a reuniones de organismos que tengan que ver con la planeación e inversión social en las comunas donde estas provienen (Villarraga, 2009, p. 405).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Finalizando las negociaciones, el Concejo Municipal realizó una Comisión Accidental en Media Luna apoyando a las milicias en el punto sobre favorabilidad política, reclamando una circunscripción especial en el Concejo, punto que no se logró. Se definió que los exmilicianos tendrían un representante en las Juntas Administradoras Locales; además, el cabildo estudiaría la viabilidad de incluir en el plan de inversiones de 1995 varias obras de inversión social propuestas (*El Colombiano*, 1994, mayo 19). Las negociaciones incluyeron diálogos con los distintos despachos municipales, particularmente salud, obras públicas y educación.

### 3.2 La firma del acuerdo

La firma del acuerdo final se realizó dos meses y medio después de lo proyectado, el 26 de mayo de 1994. En el preacuerdo del 15 de febrero se acordó:

Como fecha para el desarme y desmovilización de las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo y de las Milicias Populares Independientes del Valle de Aburra, el día 8 de Marzo de 1994 en acto cuyo lugar y hora serán consignadas en el acuerdo final (Villarraga, 2009, p. 396).

Sin embargo, fueron varias las dificultades que retrasaron la firma. Esta se realizó en el mismo lugar de los diálogos, la finca Media Luna, en Santa Elena (Villarraga, 2009, pp. 393-406). Estuvieron presentes, por parte del Gobierno nacional, el presidente de la República, César Gaviria Trujillo; el ministro de Gobierno, Fabio Villegas Ramírez; el consejero presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, Jorge Orlando Melo; el alcalde de Medellín, Luis Alfredo Ramos Botero; el consejero presidencial para la paz, Carlos Eduardo Jaramillo Castillo; el gobernador de Antioquia, Juan Gómez Martínez. Por las Milicias Populares, los negociadores Carlos Herman Correa Henao, Roberto Emilio Bedoya, Ferly Weimar Orozco Muñoz, Héctor Hernando Benítez Moreno, Arles De Jesús Aguirre y Arles Rodríguez Mora; los voceros James Orrego, Gonzalo Castaño, Joel De Jesús Mazo Ramírez, Carlos Ospina Y Diego Barrios Loaiza; y el testigo-tutor, Monseñor Héctor Fabio Henao.

[ 277 ]

### 3.3 La fase de la implementación

Como exige la costumbre, en los programas de DDR uno de los requisitos para finalizar y dar continuidad al proceso es la concentración de la tropa, la entrega de las armas y la entrega de documentos para reingreso a la vida civil (Gleichmann, Odenwald, Steenken y Wilkinson, 2004); sin embargo, como se advirtió, estos actos no fueron posibles en el proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. Los combatientes no se presentaron al evento de entrega de armas. El personal que se concentró el 25 de febrero de 1994 en el lugar de las negociaciones estaba integrado por solo veinticinco personas —mandos milicianos y algunos escoltas—, mas sus grupos familiares, lo que al final no superó la cifra de sesenta personas (Villamizar, 1997, p. 302). El resto de los milicianos permaneció en tregua, pero armados en sus lugares de residencia y operación (Giraldo y Mesa, 2013, p. 237). A pesar de esto, los registros en los libros hablan de otras cifras:

650 los desmovilizados y 843 milicianos los que recibieron beneficios del Ministerio de Justicia. Cifra, en todo caso, inferior al número de milicianos que se calculaba en más de tres mil hombres (Giraldo y Mesa, 2013).

El balance que se puede hacer de la implantación de lo pactado por parte del gobierno es parcial. Por un lado, haber realizado la desmovilización tres meses antes de finalizar el mandato César Gaviria provocó retrasos en la implementación de lo acordado; pero por el otro, se puede hablar —luego de veinte años de la negociación— de un cierto cumplimiento: en lo político, se dio un acatamiento de la restitución de los derechos políticos, además del indulto prometido; y en lo económico, al finalizar 2006, “el Gobierno Nacional giró la suma de 450 millones de pesos para ser repartidos entre doscientas personas que formalizaron la finalización del proceso” (Giraldo y Mesa, 2013, p. 237).

Pero sin duda, uno de los temas más difíciles para lograr la reintegración y con ella el cumplimiento de lo pactado, fue el tema de la seguridad de los excombatientes. La mayoría de ellos permaneció en el territorio donde ejercía las actividades milicianas, esto complejizó el regreso a la vida civil. La solución más conveniente para los excombatientes y para el gobierno fue la creación de Coosercom que se: “enmarcada dentro de todas las normas legales que reglamentan el ejercicio de esta actividad, [colaborando] con las autoridades en la prevención de actividades delictivas en las zonas donde estas milicias actuaban” (Jaramillo, 1996, p. 13).

[ 278 ]

Permitir la constitución de la cooperativa no fue un problema en un inicio, pues los integrantes de la misma cumplieron con las exigencias de la Ley (*El Colombiano*, 1994, marzo 27) y se definió claramente el espacio de operación que cubría 32 barrios de la zona nororiental de Medellín (Sepúlveda, 2010, p. 38).<sup>9</sup> El problema se presentó con su funcionamiento y se evidenció seis meses después: 30 exmilicianos resultaron muertos, lo que demostraba el problema para que los desmovilizados retornaran a la vida civil, debido a las actividades armadas que realizaban (*El Tiempo*, 14 de diciembre de 1994, citado por Giraldo y Mesa, 2013, p. 225). Situación confirmada en 2012, cuando el Ministerio de Justicia reportó la muerte de

---

<sup>9</sup> En general, los cooperativistas cumplieron los requisitos que exigía la normativa colombiana para la constitución y puesta en operación de empresas del tercer sector. Esto permitió el funcionamiento de siete sedes: La Esperanza, Santa Cruz, Aranjuez, Popular, Raizal, Picachito y Guadalupe. Lo cual generó que Medellín tuviera: “entre junio de 1994 y noviembre de 1996 una fuerza parapolicial legal que pudo representar hasta el 25% del tamaño de la Policía de la ciudad y un 10% de la del Área Metropolitana” (Giraldo y Mesa, 2013, p. 235).

187 desmovilizados, equivalentes a 22,2% del total, la cifra más alta entre todos los procesos de reinserción en Colombia hasta el momento (Giraldo y Mesa, 2013, p. 225) (véase cuadro 2).

**Cuadro 2.** Algunos resultados de organizaciones armadas desmovilizadas en Colombia, 1990-2003.

Fecha del Acuerdo	Organización	Desmovilizados	Muertos	Muertos/ desmovilizados	Relación arma/ hombre
9 de marzo de 1990	Movimiento 19 de Abril (M-19).	1211	108	8,9	0,74
15 de febrero de 1991	Ejército Popular de Liberación (EPL).	3790	316	8,3	0,53
9 de abril de 1994	Corriente de Renovación Socialista (CRS).	1041	75	7,2	0,42
26 de mayo de 1994	Milicias Populares de Medellín (MPM).	843	187	22,2	0,70
29 de julio de 1998	Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR-COAR).	185	12	6,5	0,92
25 de noviembre del 2003	Bloque Casique Nutivara (BCN).	868	105	12,1	0,57

[ 279 ]

Fuente: elaboración propia a partir de Giraldo y Mesa (2013) y Presidencia de la Republica (1994).

Además, los resultados en materia de seguridad no fueron los esperados. La violencia en la ciudad continuó y en muchos de esos hechos estuvieron implicados varios de los miembros de Coosercom, incluidos sus dirigentes. Asimismo, los habitantes de las zonas donde tenían actividades los exmilicianos que administraban la cooperativa, comenzaron a quejarse de las actuaciones indebidas de esta organización. Las quejas de ciudadanos ante las autoridades se multiplicaron, hasta el punto de que el diario *El Tiempo* (1995, mayo 9, citado por Giraldo y Mesa, 2013, p. 225) informó sobre una toma de varias decenas de personas a la oficina de la Defensoría del Pueblo, para presionar las investigaciones a Coosercom.

A esta grave situación se le unieron las críticas de académicos y organizaciones no gubernamentales que evaluaban de manera desfavorable la decisión gubernamental de haber “dejado armados a unos milicianos, con la

bendición del Estado” (Jaramillo, 1996, p. 14). Todos estos hechos asociados a los desmovilizados de las Milicias Populares de Medellín provocaron que desde la Alcaldía se comenzara a pensar en desmotar la cooperativa de vigilancia. El Asesor de Paz y Convivencia, Juan Guillermo Sepúlveda, propuso en 1996 que se comenzara un desarme gradual de los miembros de la cooperativa y en noviembre de 1996, con el aval de la nación, la cooperativa fue liquidada.

## Conclusiones

[ 280 ] El esquema analítico utilizado en el artículo, de ver el proceso de paz como una sucesión de etapas que comienzan con unos acercamientos, luego la negociación y finalmente la firma e implantación de lo pactado, permite evidenciar una serie de anomalías recurrentes presentes en el programa de DDR con las Milicias Populares de Medellín, lo cual lleva a concluir que este proceso de paz fue atípico. Tales atipicidades se observan en los acercamientos, al darle legitimidad y tratamiento político a un actor armado que en su mayoría se caracterizaba por su naturaleza criminal e ilegal; en la negociación, al romperse los protocolos de los programas de DDR, como el carácter virtual de la zona de distensión y el utilitario de la sociedad civil; y en la implementación, al no cumplirse las promesas de reintegración a la vida civil de los actores armados y no reducir el índice de violencia en la ciudad.

Así, el proceso de paz con milicias urbanas que aspiraba convertirse en ejemplo para la implantación en otros procesos en el territorio nacional, terminó por ser una lección dolorosa. Como señala Juan Guillermo Sepúlveda (2010), la experiencia con las MPM:

Hizo pensar en un primer momento, que asistiríamos a un nuevo modelo de negociación de conflictos armados. Sin embargo, hoy podemos evaluar, que si bien en la negociación de conflictos armados, hubo algunas innovaciones, el desarrollo del proceso, terminó ejecutando el clásico esquema aplicado a las guerrillas (p. 40).

Lo cual abrió el espacio para que más tarde se pudiera justificar la negociación con las AUC y su consabido resultado en el resurgimiento de las nuevas bandas criminales (Bacrim).

El trabajo resalta cómo una mirada detallada del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín evidencia serias anomalías de las que hay que aprender. Fallas en cada una de las fases, que unidas a las realizadas por estudios anteriores y paralelos a este trabajo permiten hacer un balance negativo para la

ciudad (Bonilla, 1996; Concha, 2001; Giraldo y Mesa, 2013; Jaramillo, 1996). Fallas que deben servir de experiencia para no repetir negociaciones de este tipo o, al menos, aprender de las lecciones que deja este proceso de paz en particular.

## Referencias bibliográficas

1. Barrero, Ricardo. (2001). El anclaje cultural del conflicto político: las milicias populares y el ELN como casos de estudio. *Revista Javeriana*, 673, pp. 213-238.

2. Bedoya, Jairo. (2010). *La protección violenta en Colombia*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

3. Bejarano, Jesús Antonio. (1995). *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.

4. Bonilla, Wilfer. (1996). Conflicto urbano y procesos de paz, Medellín 1990-1995: balances y perspectivas. En: Instituto Popular de Capacitación (ed.). *Derechos humanos y solución de conflictos: perspectivas* (pp. 7-109). Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

5. Caraballo, Vladimir. (2013). Órdenes locales, acuerdos de paz y presencia diferenciada del Estado. Negociación con las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, 77, pp. 241-270.

6. Concha, Tomás. (2001). El caso de las milicias o acuerdo de Santa Elena. En: Ana Daza. (comp.). *Experiencias de intervención en conflicto urbano. Vol. I* (pp. 213-220). Medellín: Alcaldía de Medellín.

7. Duque, Gabriel Jaime. (1993). *Las milicias populares: un grupo social en conflicto*. Medellín: Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia.

8. *El Colombiano*. (1994, marzo 17). Si somos representantes de nuestra comunidad. p. 11A.

9. *El Colombiano*. (1994, febrero 14). 400 hombres marchan hacia la paz. p. 8A.

10. *El Colombiano*. (1994, marzo 16). Otro sector de las milicias desea negociar. p. 16A.

11. *El Colombiano*. (1994, marzo 27). Continúa avanzando el proceso con las milicias. p. 14A.

12. *El Colombiano*. (1994, marzo 3). Identidad en propuesta sobre seguridad ciudadana. p. 11A.

13. *El Colombiano*. (1994, mayo 19). Concejo apoyo solicitud de las milicias populares. p. 2C.

14. Fisas, Vincent. (1987). *Introducción al estudio de la paz y los conflictos*. Barcelona: Lerna.

[ 281 ]

15. Fisas, Vincent. (2004). *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paídos Ibérica.

16. Fisas, Vincent. (2010). *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria/Escola de Cultura de Pau, UAB.

17. Giraldo, Jorge y Mesa, Juan Pablo. (2013). Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, 77, pp. 217-239.

18. Gleichmann, Colin; Odenwald, Michael; Steenken, Kees y Wilkinson, Adrian. (2004). *Desarme, Desmovilización y Reintegración. Guía teórica y práctica*. Fráncfort: Colegio Sueco para Defensa Nacional (FHS), Centro Noruego para Defensa Internacional (FSS), Centro Canadiense Pearson para el Mantenimiento de la Paz (PPC) y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

19. Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

20. Harto de Vera, Fernando. (2005). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Barcelona: Tirant Lo Blanch.

21. Jaramillo, Ana María. (1994). *Milicias populares en Medellín: entre la guerra y la paz*. Medellín: Corporación Región.

22. Jaramillo, Carlos Eduardo. (1996). Las Milicias de Medellín. Reflexiones iniciales sobre el proceso de negociación. *Colombia Internacional*, 36, pp. 9-15.

[ 282 ]

23. Medina, Gilberto. (2006). *Una historia de las milicias en Medellín*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

24. Presidencia de la Republica. (1994). Informe de Gestión, 1990-1994. Bogotá, D. C.: Plan Nacional de Rehabilitación, Programa de Reinserción.

25. Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María. (1992). *Las subculturas del narcotráfico*. Medellín: Cinep.

26. Salazar, Alonso, Carvajal, Luz Elly; García, Pablo y Nena, Doña. (1996). *La génesis de los invisibles: historias de la segunda fundación de Medellín*. Bogotá, D. C.: Programa por la Paz Compañía de Jesús.

27. Sepúlveda, Juan Guillermo. (2010). *Vivencias urbanas de paz*. Medellín: Fundación Casa América Catalunya.

28. Valencia, German y Bedoya, Gisela. (2014). El proceso de paz con las Farc, 2010-2013: descripción y análisis sobre el tema procedimental. *Conflicto & Sociedad*, 2 (1), pp. 65-86.

29. Villamizar, Darío. (1997). *Un adiós a la guerra: memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*. Bogotá, D. C.: Planeta.

30. Villarraga, Álvaro (comp.). (2009). Gobierno del Presidente César Gaviria, 1990-1994: acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS diálogos con la CGSB. Biblioteca de la paz, tomo 3. Bogotá, D. C.: Fundación Cultura Democrática.

# — Normas para la presentación de artículos

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, de reflexión, así como textos de revisión sobre teorías y pensamientos políticos, que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos en las sociedades contemporáneas y que ostenten rigurosidad conceptual y metodológica y calidad gramatical.

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

**1. Periodos de recepción de artículos.** Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 1.º de agosto a 1.º de septiembre.

**2. Formato general del artículo.** El título del artículo debe estar elaborado tanto en español como en inglés; el artículo debe presentarse en formato Microsoft Word 97-2003; fuente Times New Roman, 12 puntos; márgenes de 3 cm; espacio interlineal doble y alineado a la izquierda, incluyendo los pies de página, excepto en tablas y figuras. La extensión no debe exceder las 7.500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, la extensión no debe ser superior a 31 páginas.

[ 283 ]

**3. Información sobre los autores.** Los autores deben enviar un currículum académico en el que debe constar la formación académica de los autores —títulos obtenidos, universidad que los otorgó, ciudad, país y año—; se debe especificar si el artículo enviado es producto de una investigación, tesis de grado o ensayo. Si es un producto investigativo, debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó, el año y el título o tema general de la misma.

Debe establecerse su filiación institucional —entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; dirección de correo electrónico.

En el currículum académico debe estar consignada la siguiente información: nombre completo y apellidos, nacionalidad, fecha de nacimiento, número y tipo de documento de identidad, libros y artículos publicados, historial

académico en los que se especifique cada uno de los títulos obtenidos, áreas de especialización, correo electrónico y dirección postal. Esta información solo será de uso interno de la revista y para consignar la información en los sistemas de indexación y resumen.

**4. Resumen y palabras clave.** Después del título y del nombre de los autores se debe elaborar un resumen analítico, seguido de las palabras clave. El resumen debe ser escrito sin sangría, en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el artículo, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, debe resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión. Debe oscilar entre las 120 y 180 palabras.

Las palabras clave deben oscilar entre 4 y 6, estas deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados. Tanto el título, como el resumen y las palabras clave deben ser traducidos al inglés.

**5. Citas en el texto.** Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

[ 284 ]

- Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).
- Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).
- Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.
- Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.
- Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...
- Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de "et al.", ejemplo: (Klein et al., 2004). Si son más de seis autores, se utiliza "et al." desde la primera mención.
- Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y

versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

- Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

**6. Notas al pie de página.** Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar documentos legales o normas jurídicas, y fuentes de archivo o históricas. Los documentos legales y las fuentes de archivo son los únicos que se incluyen también en las referencias bibliográficas.

**7. Referencias bibliográficas.** La citación de las referencias bibliográficas deberá realizarse al final del artículo bajo el título Referencias bibliográficas; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se utilizaron para la preparación del trabajo y que han sido citadas en el cuerpo del texto, a diferencia de la bibliografía que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, las referencias se elaboran conforme a las siguientes consideraciones: nombres completos, orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente, con interlineado doble. Si hay varias obras de un mismo autor y de un mismo año, se diferencian unas de otras agregando al año una letra del alfabeto.

[ 285 ]

## 7.1 Material impreso

### 7.1.1 Libros

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. Ciudad: Editorial.

#### **Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.)**

- Apellido(s), Nombre(s) (ed.) o (coord.). (Año). Título. Ciudad: Editorial.

### **7.1.2 Capítulo**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título del capítulo. En: Apellido(s), Nombre(s) (ed., coord., comp., si es el caso). Título del libro (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

### **7.1.3 Artículos de revistas**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título del artículo. Nombre de la Revista o título de la publicación. Volumen (número), pp. xx-xx.

### **7.1.4 Artículos de periódicos**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año, mes día). Título del artículo. Título del periódico, pp. xx-xx.

### **7.1.5 Ponencias**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año, día, mes). Título de ponencia. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

### **7.1.6 Memorias**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título de la ponencia. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

[ 286 ]

### **7.1.7 Escritos no publicados**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. Manuscrito inédito.

#### **Si es una tesis:**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

### **7.1.8 Normas jurídicas**

Son normas jurídicas las leyes, los reglamentos, las órdenes ministeriales, los decretos, las resoluciones y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos. Se citan tanto en el cuerpo del texto como en pie de página, según Norma Técnica Colombiana 5613:

- JURISDICCIÓN (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). MINISTERIO O ENTIDAD RESPONSABLE (en mayúsculas fijas). Designación (Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. (Fecha de la norma jurídica: día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene).

Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, Fecha de publicación. Número. Paginación.

### **7.1.9 Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de la revista Transhumante.

- Autor, "Título del documento", ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

### **7.1.10 Informe técnico**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. (Informe N.o. xxx). Ciudad: Editorial.

### **7.1.11 CD-ROM**

- Apellido(s), Nombre(s). (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

## **7.2 Cibergrafía**

### **7.2.1 Internet**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año de publicación). Título del artículo. Nombre de la página web (URL) o Digital Object Identifier (DOI). Recuperado de (especifique la vía)

[ 287 ]

### **7.2.2 Publicaciones periódicas**

Forma básica para artículo en la web y de publicación semanal.

- Apellido(s), Nombre(s). (Año de publicación). Título del artículo. Título de la publicación, volumen (número), pp. xx-xx. Recuperado de <http://xxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

### **7.2.3 Artículo de publicación diaria en la Web**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año de publicación, mes día). Título del artículo. Título de la publicación. Recuperado de <http://xxxxxxxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

### **7.2.4 Libros**

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. [Versión de nombre de la fuente electrónica]. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx> o doi: xx.xxxxxxx

### 7.2.5 Capítulo

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título del capítulo. En: Apellido(s), Nombre(s) (ed., coord., comp., si es el caso). Título del libro (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial. Recuperado de <http://www.xxxxxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

### 7.2.6 Tesis en la Web

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. (Tesis de pregrado, maestría o doctorado, Nombre de la institución). Recuperado de <http://xxxxxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

**8. Proceso de evaluación.** La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y, posteriormente, de arbitraje por pares académicos, doble y anónimo.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con los criterios establecidos por diferentes bases de datos de indexación y resumen, que incluyen nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días.

[ 288 ]

Con fundamento en el concepto de los pares académicos el Comité Editorial de la revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se le transmite al autor las observaciones hechas por los árbitros, quien se compromete a devolver el artículo en un plazo máximo de dos semanas. El autor debe dar cuenta de los cambios realizados en la versión final y el Comité Editorial revisará que se hayan hecho adecuadamente. Este también se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial. En la etapa de modificaciones de estilo no se admite ninguna alteración del contenido del texto.

**9. Propiedad intelectual.** Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita—, que certifique el cumplimiento de dicho requisito y la cesión de los derechos de reproducción:

Los artículos y los documentos adicionales deben ser enviados a través del portal electrónico Open Journal System registrándose en <http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

Cualquier inquietud al correo electrónico [revistaepoliticos@udea.edu.co](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)

## Contenido

El proceso civilizatorio. Elias, Gracian, Amelot <i>Roger Chartier</i>	13-24
Ciencias sociales e historia. Un balance de las formas de hacer: perspectivas de teoría y de investigación <i>Renán Silva</i>	25-45
Entre historia y ficción: la retórica de la memoria en la prosa de Daniel Riquelme (1893-1911) <i>Eduardo Aguayo Rodríguez</i>	49-68
Retórica, materialidades y prácticas del saber histórico en Colombia durante la segunda mitad del siglo XIX <i>Patricia Cardona Z.</i>	69-95
Figuraciones de la tierra natal: patria, nación, república <i>Liliana María López Lopera</i>	97-140
La nación a pesar de las formas: Una construcción poética de la república <i>Sebastián Londoño Sierra</i>	141-167
Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX <i>Manuel Alberto Alonso Espinal</i>	169-190
Nación e historia. La justificación e interpretación histórica de las naciones a finales del siglo XIX y en la primera mitad del XX <i>Rafael E. Acevedo P.</i>	191-227
El Estado del bienestar racial y sus enemigos políticos y de fe. Notas de investigación de los archivos de la Gestapo en el inicio de la dictadura nacionalsocialista (1933 - 1937) <i>Claudio Llanos Reyes</i>	231-252
Emigrar para vivir, servir para inmigrar. Legislaciones para las inmigraciones de judíos a América y Colombia entre 1880 y 1930 <i>Mateo Navia Hoyos</i>	253-269
RESEÑAS	
Bibliográficas Fernán E. González González, <i>Poder y violencia en Colombia</i> <i>Luis Javier Ortiz Mesa</i>	275-290
John Elliot, <i>Haciendo historia</i> <i>Paola Ruiz</i>	291-293
Artística Sobre la obra de Néctor Mejía <i>Liliana María Hernández Obando</i>	297-298
Guía para los autores	305-307
<i>Guidelines for Authors</i>	308-309

# Colombia Internacional

ISSN 0121-5612 • Septiembre-diciembre de 2014 **82** <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co>

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES • UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

## Editorial

Carta a los lectores

**Presentación: Populismos y neopopulismos en América Latina**

Ana Lucia Magrini, *Universidad Nacional de Quilmes/CONICET* (Argentina)

María Virginia Quiroga, *Universidad Nacional de Río Cuarto/CONICET* (Argentina)

## Análisis: Populismos y neopopulismos en América Latina

**El nuevo debate sobre el populismo y sus raíces en la transición democrática: el caso argentino**

Gerardo Aboy Carlés, *Universidad Nacional de San Martín/CONICET* (Argentina)

**Populismo como vontade de democracia**

Daniel de Mendonça, *Universidade Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul* (Brasil)

**Los tiempos del populismo. Devenir de una categoría polisémica**

Julián Melo, *Universidad Nacional de San Martín* (Argentina)

**Populismo (en) democracia. Repensando los sentidos de la emancipación en el sur de América Latina**

Ariana Reano, *Universidad Nacional de General Sarmiento* (Argentina)

**Gaitanismo y populismo. Algunos antecedentes historiográficos y posibles contribuciones desde la teoría de la hegemonía**

Cristian Acosta Olaya, *Universidad Nacional de San Martín* (Argentina)

**Violencia(s) y populismo: aproximaciones a una lucha conceptual en Colombia y Argentina**

Ana Lucía Magrini, *Universidad Nacional de Quilmes/CONICET* (Argentina)

**Populismo, Estado y movimientos sociales. Posibles articulaciones en los contextos recientes de Argentina y Bolivia**

María Virginia Quiroga, *Universidad Nacional de Río Cuarto/CONICET* (Argentina)

María Florencia Pagliarone, *FLACSO* (Ecuador)

**Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político.**

**Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino**

Martín Retamozo, *Universidad Nacional de La Plata/CONICET* (Argentina)

## Tema libre

**Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política**

Alejandra Ríos Ramírez, Alejandro Cortés Arbeláez, María Camila Suárez Valencia y Laura Fuentes Vélez, *Universidad EAFIT* (Colombia)

## Documentos

**Intervenciones, identidades e instituciones populistas**

Francisco Panizza, *London School of Economics and Political Science* (Reino Unido)

**Populismo, pueblo y liderazgo en América Latina**

Sebastián Barros, *Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia/CONICET* (Argentina)

**El pueblo es Dios**

Omar Rincón, *Universidad de los Andes* (Colombia)

# REFLEXIÓN

## P · O · L · I · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN 0124-0781 AÑO 16 N° 32 BUCARAMANGA (COLOMBIA) DICIEMBRE DE 2014

### PRESENTACIÓN

Lya Fernández de Mantilla

### PANORAMA

**Disfuncionalidades del servicio civil en Colombia**  
Carolina Isaza E. (Universidad Externado de Colombia)

**El indianismo entre la globalización y el aislamiento. Un aporte a la historia de las ideas en Bolivia**  
H. C. F. Mansilla (Academia de Ciencias Sociales de Bolivia)

**27 de febrero de 1989: 25 años de un ciclo de conmoción social**  
Luis J. González Oquendo (Universidad del Zulia, Venezuela)

**Democracia deliberativa como procedimiento de legitimación normativa: o modelo Habermasiano e uma experiência em Porto Alegre/RS**  
Carlos Roberto Bueno Ferreira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil).

**De Habermas a Dussel: Lo político como un elemento crucial de la teoría democrática**  
Javier Aguirre (Universidad Industrial de Santander, Colombia) y  
Diego Alejandro Botero (Universidad Nacional Abierta y a Distancia-UNAD, Colombia)

**¿Vladimir Castoriadis vs. Rosa Lefort? Sobre la persistencia de un debate en torno a la relación entre el partido y la clase**  
Matías Cristobo (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)

### INVESTIGACIÓN

**Perfil de la prostitución femenina en la ciudad de Bucaramanga**  
Ledis Bohórquez Farfán (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia)

**Esclavos, libres y bogas en Santander, Colombia**  
Doris Lamus Canavate (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

**Ciudadanía moderna, ¿un obstáculo para los derechos humanos? De Arendt a Benhabib**  
Ma. Concepción Delgado Parra (Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México)

**El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín**  
Olga Lucía Zapata Cortés (Universidad de Antioquia, Colombia) y  
Marco Fidel Agudelo Cano (Universidad de Antioquia, Colombia)

**El consenso trastocado: esclavismo y sedición en las cuadrillas mineras del Pacífico, 1810-1840**  
Luis Ervin Prado Arellano (Universidad del Cauca, Colombia)

**Partidos políticos e inclusión de mujeres en el Caribe colombiano: una mirada desde Cartagena y Barranquilla 2007-2011**  
Jaime Pereira Matos (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia) y  
Fernel Sánchez González (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

**Relaciones de poder: Diez caras de la influencia de Ecopetrol y el Proyecto de Modernización de la Refinería de Barrancabermeja**  
Darmi Francisco Fuentes (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

### RESEÑA

**Tierra y Mercados. Campesinos, estancieros y hacendados en la jurisdicción de la Villa de San Gil (siglo XVIII)**  
María Isabel Delgado López (Universidad del Cauca, Colombia)

Obra Gráfica: Manuel José Jaimés González



Año 16 N°32  
Diciembre de 2014  
ISSN 0124-0781



unab

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
www.unab.edu.co/reflexionpolitica  
reflepol@unab.edu.co

# Revista50 de Estudios Sociales

Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

septiembre - diciembre 2014

<http://res.uniandes.edu.co>

ISSN 0123-885X



## SUSCRIPCIONES:

**Librería Universidad de los Andes**  
Cra 1ª No 19-27 Ed. AU 106  
Bogotá, Colombia  
Tels. (571) 339 49 49 ext. 2071 – 2099  
[libreria@uniandes.edu.co](mailto:libreria@uniandes.edu.co)

## Edición especial

### Presentación

- Hugo Fazio – Universidad de los Andes, Colombia

### La coyuntura actual en el contexto del último medio siglo en Colombia

- Malcolm Deas – University of Oxford, Reino Unido
- Amarres de la coyuntura política colombiana**
- Marco Palacios – El Colegio de México / Universidad de los Andes, Colombia

### En Colombia todo es permitido, menos el populismo

- Daniel Pécaut – L'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia

### Educación superior y educación general: más allá del desafío de la productividad y la competitividad

- Jimena Hurtado – Universidad de los Andes, Colombia

### Temas Varios

#### La dialogicidad como supuesto ontológico y epistemológico en Psicología Social:

#### reflexiones a partir de la Teoría de las Representaciones Sociales y la Pedagogía de la Liberación

- Aline Accorsi – Centro Universitário La Salle, Brasil
- Helena Scarparo – Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil
- Adolfo Pizzinato – Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil

#### Encontrar la cultura: estrategias de indagación para el análisis sociopolítico

- Laura Fernández de Mosteyrin – Universidad a Distancia de Madrid, España
- María Luz Morán – Universidad Complutense de Madrid, España

#### Relaciones entre dispositivos administrativos y arreglos familiares en la gestión de la infancia

#### “con derechos vulnerados”. Una aproximación etnográfica

- Agustín Barna – Universidad de Buenos Aires, Argentina

#### Vivienda/violencia: intersecciones de la vivienda y la violencia intrafamiliar en Ciudad Bolívar, Bogotá

- Julieta Lemaitre Ripoll – Universidad de los Andes, Colombia
- Sandra García Jaramillo – Universidad de los Andes, Colombia
- Hernán Ramírez Rodríguez – Universidad de los Andes, Colombia

#### Más allá del consenso y la oposición: las actitudes de la “gente corriente” en regímenes dictatoriales.

- Claudio Hernández Burgos – University of Leeds, Reino Unido

#### Postsecularidad: ¿un nuevo paradigma de las ciencias sociales?

- Iván Garzón Vallejo – Universidad de La Sabana, Colombia

#### La revolución militar posindustrial

- Guillem Colom Piella – Universidad Pablo de Olavide, España
- La Corte Suprema de Justicia bajo el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla
- Mario Alberto Cajas Sarna – Universidad Icesi, Colombia

#### Las radios católicas españolas. Historia, desarrollo y programación

- María Teresa Santos Díez – Universidad del País Vasco, España
- Jesús Ángel Pérez Dasilva – Universidad del País Vasco, España

#### La ‘cuestión’ del mal y la Modernidad. A propósito de una lectura desde Walter Benjamin

- Alexander Hincapié García – Universidad San Buenaventura, Colombia

### Documentos

#### Cambios en las ciencias ante el impacto de la globalización

- Hebe Vessuri – CIGA / Universidad Nacional Autónoma de México

#### Excelencia o pertinencia: para dónde van las ciencias sociales en la Universidad de los Andes

- Mauricio Nieto – Universidad de los Andes, Colombia

### Debate

#### “Hay que repensarlo todo a la luz de la barbarie”

- Manuel Reyes Mate – Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España
- Tatiana Castañeda – Universidad San Buenaventura, Colombia
- Fernando Alba – Université Paris VIII Vincennes à Saint Denis, Francia

### Lecturas

#### Gerontología ambiental: haciendo lugares significativos en la vejez. Reseña del libro

*Environmental Gerontology: Making Meaningful Places in Old Age*, de Graham D. Rowles y Miriam Bernard

- Diego Sánchez González – Universidad Autónoma de Nuevo León, México

#### Martha Lux. 2014. *Mujeres patriotas y realistas entre dos órdenes. Discursos, estrategias*

#### y tácticas en la guerra, la política y el comercio (Nueva Granada, 1790-1830)

- Rafael E. Acevedo P. – Universidad de Cartagena, Colombia

#### Carlo Tassara. 2013. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas.*

#### *Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*

- Carlos Enrique Guzmán Mendoza – Universidad del Norte, Colombia

### DATOS

Nombre

Cédula

Dirección

Tel.

Correo electrónico

Ciudad

País

### VALOR

**Por un año**  
(números 46-47)

Col. \$ 28.000

US \$ 55.00

**Por dos años**  
(números 46, 47, 48, 49)

Col. \$ 56.000

US \$ 75.00

### IMPORTANTE

Las suscripciones pagadas con cheques de otras plazas deben adicionar Col. \$2.000 para la transferencia bancaria.

Todo pago se hace a nombre de la Universidad de Antioquia, centro de costo 8811. Para su comodidad, puede consignar el valor de la suscripción en la cuenta nacional 180-01077-9 del Banco Popular, en cualquier oficina del país; en la cuenta Bancolombia 10537229522. Si usted paga por este sistema, le sugerimos tomar una fotocopia del recibo y enviarnos el original adjunto a la suscripción.

El valor de la suscripción está sujeto a modificaciones

### IMPORTANTE

**Suscripción válida por los números** \_\_\_\_\_

Fecha

Firma

Cheque o Giro N°

Banco

Ciudad

Giro postal o bancario N°

Efectivo



## Astrid Suárez Álvarez

Medellín,  
8 de septiembre de 1987  
astridsuarez@gmail.com

### Estudios universitarios:

Artista Plástica Juvenil, Instituto de Bellas Artes. Técnica en comunicación, Politécnico Jaime Isaza Cadavid. Maestra en Artes Plásticas, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Ciencia Política, Universidad de Antioquia, en curso.

### Exposiciones colectivas:

Documental *Fiestas en Moravia*, Festival de Cine Santa Fe de Antioquia, 2006; *Miradas al Bicentenario de Colombia*, Platóhedro, 2010; *Arte joven Medellín*, Biblioteca de Belén, 2011; *Trabajos destacados*, Biblioteca Efe Gómez, Universidad Nacional de Colombia, 2012.

### Comentario:

La intervención de los muros que rodean las terrazas o los callejones con videos que muestran la reapropiación de la calle y las voces que narran situaciones comunes, crea espacios de sociabilidad y amplía los horizontes de la confianza. Las vidas de las personas que toleraron y hoy aceptan el uso público de sus grabaciones se constituyen en travesaños, en puentes virtuales que conectan lugares de paso prohibidos o abandonados —por alguna pelea heredada de la cual nadie sabe a ciencia cierta su origen—, que trascienden la materialidad movilizándose en el plano de los perfiles y el entramado simbólico del barrio, tejiendo redes de identificación con los otros a partir del arte audiovisual, que nos permite a las personas encerradas, cercadas en nuestros barrios, transitar de un lugar a otro, restaurando la figura del vecino, la reconfiguración de la calle como parte de la memoria colectiva y de nuestro derecho como ciudadanos.

Este proceso logró mostrarle a la gente lo cerca que aún estamos emocionalmente, evocar que los valores le dan forma y sentido a la realidad en la que nos encontramos, ser conscientes que cada uno con sus fortalezas aporta algo a la construcción diaria de nuestra cotidianidad, restituyendo así la dignidad de los habitantes del barrio Santa Rosa de Lima, Medellín.



estudios políticos

ISSN 0121-5167



9 770121 516001 00046