

artista invitado

Samir Varela Melendrez

Chinú, Córdoba,  
3 de febrero de 1988  
samiral\_88@hotmail.com

**Estudios realizados**

Maestro en Artes Plásticas, Universidad de Antioquia, 2015.

Diplomado en Museología, Universidad de Antioquia, 2011.

**Exposiciones individuales**

*Cromointerferencia*, Biblioteca Pública El Poblado, Medellín, 3 de marzo-6 de abril, 2017.

*Entre redes*, Biblioteca Pública Santa Elena, Medellín, 18 de febrero-15 de marzo, 2016; Biblioteca Pública La Floresta, 24 de marzo-26 de abril, 2016.

**Exposiciones colectivas**

*Realismo mágico*, Feria y Reinado Nacional del Sombrero Vueltiao, Sumpués, Sucre, 2015.

**Comentario**

El artista ilustra esta edición con obras de las series *Terrenos invertidos* y *Terrenos quemados*. La primera se torna memoria al representar los suelos del campo como un nuevo renacer de los panoramas sabaneros de Colombia. Las obras poseen un contenido poético, narrativo y vivencial que combina el paisaje y la tierra transformada en surcos, los cuales se conjugan para dejar al descubierto el oficio del hombre en su territorio y la posibilidad comunicativa que tiene con la naturaleza. La segunda serie saca provecho de los contrastes de unión entre hombre y suelo, su relación con la idea de agricultura migratoria cuyo soporte está en su traslado, dejando atrás la tierra infértil para su recuperación. En esta serie se pueden reconocer escenarios de la tierra quemada, de los cuales se derivan solo algunas evidencias de la mano del hombre y su rol social. Al situar estas imágenes en el modo pictórico su clasificación se vuelve narrativa frente a la evidencia de su acto irracional ante la naturaleza. Utilizar la tierra con reserva y cuestionar los hábitos mentales a los que el hombre se acostumbra, reflexiona o desaprende.



Julio-diciembre de 2018, ISSN 0121-5167

Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia

N.º 53, p. 1-300, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2018, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

53

estudios políticos  
N.º 53, Medellín, julio-diciembre de 2018



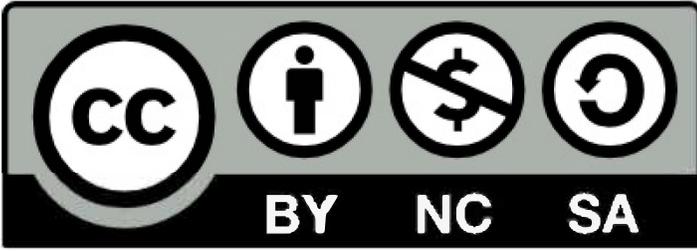
UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
1803



*Color a suelo*  
De la serie *Terrenos invertidos*  
Óleo sobre lienzo  
69 x 87 cm  
2018  
Medellín

estudios políticos

N.º 53, Medellín, julio-diciembre de 2018



**estudios políticos**



# estudios políticos

---

**N.º 53**

Julio-diciembre de 2018

ISSN 0121-5167

ISSN electrónico 2462-8433

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondos de 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: John Jairo Arboleda Céspedes  
**Instituto de Estudios Políticos**  
Director: William Fredy Pérez Toro

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 53, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2018

### Director

Germán Darío Valencia Agudelo

### Editor

Carlos Esteban Flórez Mazo

### Comité Editorial

Rocío Annunziata (Argentina)  
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)  
Marta Isabel Domínguez (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 (QEPD)  
William Restrepo Ríaza  
María Teresa Uribe de Hincapié

### Auxiliar Administrativo

Marilyn Forero Olaya

### Revisión de contenidos en inglés

Juliana Acosta López de Mesa



**Universidad de Antioquia**  
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes  
**Instituto de Estudios Políticos**  
Director: William Fredy Pérez Toro

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 53, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2018

### **Diseño**

TIPO TIP Artes Gráficas  
Carolina Roldán Lopera

### **Diagramación, impresión y terminación**

Imprenta Universidad de Antioquia  
Teléfono (574) 219 53 30  
Correo electrónico: [imprensa@udea.edu.co](mailto:imprensa@udea.edu.co)

### **Distribución**

Siglo del Hombre Editores  
[info@siglodelhombre.com](mailto: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 86 91. Fax (574) 219 59 60  
[revistaepoliticos@udea.edu.co](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)  
<http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

### **Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen:**

Publindex, Categoría B; SciELO Colombia; Web of Science SciELO Citation Index; DOAJ; Redalyc; Dialnet; Proquest: Worldwide Political Science Abstracts, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Social Science Database, Ulrich's Periodicals Directory; Clase; Latindex; Ebsco: International Political Science Abstracts, Political Science Complete; Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH Plus); Redid; Journal Scholar Metrics; Ranking Rev-Sapiens.



**Universidad de Antioquia**  
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes  
**Instituto de Estudios Políticos**  
Director: William Fredy Pérez Toro

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 53, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2018

### **Política Editorial**

*Estudios Políticos* es una publicación semestral del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, que desde 1992 se dedica a la difusión de artículos producto de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas 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 de procedencia nacional e internacional dedicados a la Ciencia Política y a las Ciencias Sociales que tienen como objeto de conocimiento los fenómenos políticos.

Para garantizar la rigurosidad y calidad académica y científica, los artículos deben superar el arbitraje doble ciego y responder a los criterios de pertinencia, relevancia, novedad, originalidad y responsabilidad, así como a los principios éticos para la investigación en Ciencias Sociales y Humanas.

*Estudios Políticos* se adhiere al movimiento y prácticas de acceso abierto, y sus contenidos están disponibles en [revistaestudiospoliticos.udea.edu.co](http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co) bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual. Asimismo, la Revista no realiza cobros por el procesamiento o por la postulación de artículos

Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

*Estudios Políticos* is a biannual publication by the Institute of Political Studies (IEP) of the University of Antioquia. Since 1992 *Estudios Políticos* is committed to the diffusion of research articles, review articles, essays and critical reviews that address the possible explanations of contemporary political problems in Colombia, Latin America and elsewhere. This Journal publishes articles by both national and international scholars on Political Science and Social Sciences whose object of knowledge is political phenomena.

To ensure academic quality, this journal uses double blind review, which means that both the reviewer and author identities are concealed from the reviewers and vice versa. The article shall also meet the criteria of relevance, novelty, originality and responsibility, as the ethics principles for Social Science Research.

*Estudios Políticos* adheres to the movement and practices of Open Access, therefore, its contents are available in [revistaestudiospoliticos.udea.edu.co](http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co) under the license of Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. In addition, the Journal doesn't have articles processing charges or articles submission charges.

The opinions expressed by the authors do not reflect the views of the Institute of Political Studies of the University of Antioquia.

# Contenido

Estudios Políticos, 53, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2018, pp. 1-300  
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

## Editorial

**El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió** 9-15  
\_\_\_\_\_ *Germán Darío Valencia Agudelo*

## Ensayo

**Testimonio, Justicia y Memoria. Reflexiones preliminares sobre una trilogía actual** 19-47  
Testimony, Justice, and Memory. Preliminary Reflections on a Current Trilogy  
\_\_\_\_\_ *Gonzalo Sánchez Gómez*

## Artículos

**Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto. El caso del corregimiento de Lerma** 51-72  
Community Participation, Governance and Governability. Experiences of Peace Building in the Department of Cauca, Colombia, and its Contribution to the Post-Conflict. The Case of the Corregimiento of Lerma  
\_\_\_\_\_ *Eduardo Andrés Chilito Piamba*

**Impacto del posconflicto desde la mirada de un subsector agroindustrial regional** 73-99  
The Impact of the Post-Conflict from the View of an Agroindustrial Regional Subsector  
\_\_\_\_\_ *Elizabeth Alarcón, Cristian García, Deibid González, Marisol Valencia*

**El desplazamiento forzado interno. Una comparación entre Colombia y Perú** 100-125  
Forced Internal Displacement. A Comparison Between Colombia and Peru  
\_\_\_\_\_ *Sandra Milena González Díaz*

**Desplazamiento, trayectorias y poblamiento urbano. El caso de la Comuna 3 Manrique, Medellín, 1970-2010** 126-147  
Displacement, Trajectories, and Urban Settlement. The Case of the Commune 3 Manrique, Medellín, 1970-2010  
\_\_\_\_\_ *Carlos Aristizábal, Óscar Cárdenas, Claudia Rengifo*

**Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín** 148-170

Peripheries in Dispute. Processes of Popular Urban Settlement in Medellín

\_\_\_\_\_*Andrea Lissett Pérez Fonseca*

**El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia** 171-191

The Problem of Indeterminacy in Public Policies. A Proposal Applied to Colombia's Border Policy

\_\_\_\_\_*Bayron Alberto Paz Noguera*

**Sobre «ilegales», «irregulares» y «sin papeles». La lucha por la regularización documentaria de los inmigrantes extracomunitarios en España** 192-212

About «Illegal Immigrants», «Irregular Immigrants» and «Sin Papeles».

The Struggle for Documentary Regularization of Non-EU Immigrants in Spain

\_\_\_\_\_*Silvana Santi Pereyra*

**Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia** 213-236

Patronage in Chile. A Heterogeneous Taxonomy that Changes

\_\_\_\_\_*Emilio José Moya Díaz, Víctor Garrido Estrada*

**Feminismos del Sur, abriendo horizontes de descolonización. Los feminismos indígenas y los feminismos comunitarios** 237-259

Feminism in the Global South, Opening Horizons of Decolonization.

Indigenous Feminisms and Communal Feminisms

\_\_\_\_\_*Catherine Moore Torres*

**Los militares y el deterioro democrático en Venezuela** 260-281

The Military and the Democratic Deterioration in Venezuela

\_\_\_\_\_*Francesca Ramos Pismataro*

## **Reseñas**

Castillo Castañeda, Alberto y Niño González, César Augusto (eds). (2017).

*Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales*

*contemporáneas*. Bogotá, D. C.: Universidad Santo Tomás

**285-290**

\_\_\_\_\_*Hugo Fernando Guerrero Sierra*



### El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió

Desde que se iniciaron las negociaciones de paz en La Habana, Cuba, en noviembre de 2012, tanto el Gobierno nacional como las FARC afirmaron que la paz sería *territorial*. La promesa de que en el posconflicto las regiones tendrían la palabra la hizo el Gobierno a través de su Alto Comisionado de Paz, Sergio Jaramillo (2014): la implementación será una la etapa en la que se realizará de inmediato un «diálogo en los territorios para discutir entre todos cómo desarrollar y poner en práctica lo que se ha acordado en La Habana» (p. 2). Justificaba esta promesa «primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr si no se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz» (p. 1).

Es decir, desde el principio de las negociaciones de paz, los responsables del diseño e implementación de lo acordado reconocieron el papel protagónico que tienen y tendrán las unidades administrativas territoriales en el posconflicto, pues es en los territorios donde se satisfacen los derechos, se aprecian las instituciones y se siente la verdadera paz. La propuesta inicial fue pensar a los departamentos, a los municipios y a sus veredas como los lugares centrales para realizar las múltiples actividades que exige la construcción de la paz en el país. Darles a los territorios un significado más amplio, uno que va más allá del simple espacio geográfico, como fuente de recursos —naturales, humanos, físicos y tecnológicos—, soporte de las actividades económicas, políticas y culturales, y escenario para la convivencia y los intercambios de todo tipo. En definitiva, se dijo que serían los territorios y sus habitantes los responsables de construir y mantener una paz firme y duradera.

A pesar de este consenso argumental y a pocos meses de cumplir dos años de la firma del Acuerdo, se puede decir que los avances en la construcción de la paz con enfoque territorial en Colombia son mínimos. Las promesas de realizar una reforma rural integral, de diseñar grandes reformas institucionales en el tema de la participación política, de construir una política integral como solución al problema de las drogas ilícitas y de diseñar políticas

públicas de atención a las víctimas del conflicto no se han concretado. Son dos años de implementación donde el mayor avance se ha dado solo en el punto tres del Acuerdo —sobre el fin del conflicto y en el programa de desarme, desmovilización y reintegración— y en la implementación normativa, pero se han tenido muy pocos avances e impactos en los territorios.

Tal como plantea la teoría de resolución de conflictos armados y la experiencia internacional sobre los procesos de paz negociada, la labor de construir paz requiere un esfuerzo integral, tanto en el desmonte y desactivación de los grupos armados como en la ampliación de marcos jurídicos y políticos que hagan posible el tránsito real de la guerra a la paz. De allí que se sugiera desde estos dos ámbitos —teoría y realidad— la realización de una serie de labores que deben implementarse en los territorios y con múltiples actores, en el corto, mediano y largo plazo. Entre estas labores inmediatas y urgentes —sin duda— las que se proponen en los programas de desarme, desmovilización, reinserción y reintegración socioeconómica y política (DDRR), tal como quedó expresado en el Acuerdo Final con las FARC.

En esta dinámica de gestión aparecieron en Colombia las llamadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) —subpunto 3.1 y 3.2 del Acuerdo Final—, espacios territoriales donde se realizaron las labores de agrupamiento para verificar el cese al fuego y de hostilidades, dejación de armas y preparación de los desmovilizados y de la población para la reincorporación a la vida civil. En total fueron creados en Colombia 26 territorios de este tipo: 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización y 6 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), ubicados en 12 departamentos. Tales figuras transitorias se convirtieron en el ámbito espacial que permitió concentrar las fuerzas guerrilleras de los distintos frentes de las FARC y facilitó un perímetro claramente especificado para las distintas labores relativas a la verificación del cese al fuego bilateral y definitivo.

Y según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, organismo oficial encargado de hacer seguimiento a la implementación de los Acuerdos en Colombia, estos territorios permitieron el cumplimiento pleno del cronograma establecido (Gobierno-FARC, 2016, p. 66): se hizo de manera progresiva la entrega total de las armas y municiones a las Naciones Unidas, y se puso «fin al conflicto armado y avanzar hacia la construcción de paz [...] el tiempo en el que se dio la dejación de armas fue corto y con fases bien definidas en comparación

con otros procesos» (Instituto Kroc, 2017, pp. 18-19); esto a pesar de los retrasos en la adecuación de las ZVTN que afectó «negativamente el proceso de reincorporación de los excombatientes en los ETCR [Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación]» (p. 19). De allí que se pueda decir que uno de los mayores avances y éxitos de la construcción de la paz territorial en Colombia ha sido el programa de desarme y desmovilización, calificado en su cumplimiento como alto por el Instituto Kroc (p. 20).

Situación que no se ha desarrollado con similar celeridad en la fase de la reincorporación económica, política y social de las FARC. La conversión de las ZVTN en ETCR trajo inconvenientes y críticas al proceso de reinserción y reintegración. El avance en la identificación de programas y proyectos productivos sostenibles, y en el desarrollo y ejecución de los mismos (Gobierno-FARC, 2016, p. 74) ha sido lento. Hay una tensión fuerte entre el carácter colectivo y rural de los proyectos que piensan las FARC alrededor de la Economía Social del Común (Ecomun) y la forma como estaba habituado el Gobierno a realizar la reintegración individual. Además, según la Misión de Verificación de la ONU, en Colombia se han presentado serios problemas financieros y administrativos, y se han identificado desafíos en lo operativo, en la formulación de los proyectos productivos y en el acceso a tierras; en síntesis, se ha retrasado el proceso de reincorporación económica y hay pocos avances en proyectos concretos.

En la reincorporación política se debe resaltar la creación por parte de las FARC del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común como consecuencia de las reformas legales para la representación política de las FARC en el Congreso y la participación de tres voceros en la Cámara de Representantes y el Senado para las discusiones de los proyectos legislativos correspondientes al Acuerdo de Paz (Instituto Kroc, 2017, p. 35). Pero a pesar de estos avances sustanciales hay problemas prácticos: primero, con el naciente partido, debido a asuntos operativos del financiamiento de campañas, cuyo cronograma en la entrega de los recursos estuvo desfasada; segundo, a que no se logró crear las circunscripciones especiales de paz, con la que se planeaba dar la palabra en el Congreso a las víctimas, a los campesinos y a las organizaciones sociales; y tercero, a las duras críticas de sectores políticos tradicionales al partido FARC, que han producido un débil respaldo ciudadano a este en las elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República.

En cuanto a la reincorporación social, hay avances institucionales como la creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), la aplicación del censo socioeconómico que realizó la Universidad Nacional de Colombia, el inicio de procesos de alfabetización, capacitación y bancarización de excombatientes, y «la formulación del programa de reincorporación y restitución de derechos de menores que han salido de las filas de las FARC» (Instituto Kroc, 2017, pp. 34-35), entre otras acciones. Pero, de nuevo, son pocos los avances en el importante tema de la reconciliación, las garantías de no repetición y la aceptación general de los desmovilizados de las FARC por parte de la sociedad colombiana.

El segundo frente donde se han logrado avances en la implementación es, como se dijo, en el normativo. La aprobación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz en el denominado *fast track* durante el primer año después de la firma del Acuerdo Final, permitió acelerar la implementación normativa y constitucional del mismo, aunque de forma limitada. En ese año se logró la expedición de seis leyes y cinco reformas constitucionales, siendo uno de los avances más importantes la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (Acto Legislativo 01 de 2017). Desafortunadamente, no se aprobaron siete importantes leyes, la mayoría de ellas asociadas con el punto uno sobre la Reforma Rural Integral, como el Programa Nacional de Adecuación de Tierras, los componentes del Fondo de Tierras, recursos para la implementación territorial y garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, todos ellos relacionados directamente con la construcción de paz en los territorios.

De la normatividad en los dos primeros años, solo algunos cuantos decretos han permitido pensar en el cumplimiento parcial de la promesa de la paz territorial en Colombia. Los desarrollos son dos: el primero, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Decreto Ley 893 de 2017), incluido en el punto uno del Acuerdo Final, que pone en marcha los acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito —punto cuatro— en los municipios priorizados para el posconflicto. En total, son dieciséis los programas seleccionados para el todo el país que agrupan 170 municipios y que serán liderados por la Agencia de Renovación del Territorio. Con estos programas, el Gobierno intenta convertirlos en «instrumentos de planificación y de gestión de programas sectoriales en el marco de una reforma rural integral», para mejorar las condiciones de vida de los habitantes territoriales y eliminar de forma gradual las causas objetivas que han permitido el surgimiento y mantenimiento del conflicto armado.

El segundo adelanto es la creación de los Consejos de Paz, tanto departamentales como municipales. Con estos consejos el Gobierno quiere avanzar en la creación de escenarios para la reconciliación con las víctimas del conflicto. La idea es que la ciudadanía se apropie de estos espacios para avanzar en el diseño de instituciones para la reconciliación. En Antioquia, por ejemplo, se tendrán, además del Comité Departamental de Paz, 56 Consejos de Paz en igual número de municipios. La importancia que tienen estos consejos, además de pensar en la reconciliación, es que involucran de forma directa a la Gobernación y a las alcaldías, reconociendo de una vez lo importante que resulta para la implementación del Acuerdo estos organismos territoriales.

En síntesis, los avances en la implementación del Acuerdo Final y en la construcción de la paz territorial se han dado, en su mayoría, en el tema del desarme y la desmovilización, y de forma parcial en el programa de reincorporación política, económica y social. Aspectos todos que tienen que ver con los programas tradicionales de DDRR, de la que se cuenta con una gran experiencia internacional y local. Sin embargo, los avances en la construcción de la paz territorial, es decir, en los territorios donde se dio el conflicto, son mínimos y se han dado, sobre todo, en la implementación normativa reciente.

El balance anterior muestra una característica que tiene el posconflicto colombiano: su enfoque es centralista y no territorial como se prometió. Hasta el momento los encargados de la implementación han mostrado un manejo centralizado de los recursos para los programas de reintegración, reincorporación y normalización, lo que contrasta negativamente con la propuesta de la construcción de una paz territorial. En este sentido, es necesario realizar una propuesta al Gobierno y a los encargados de la implementación de los Acuerdos, es necesario avanzar en la redistribución del poder, en construir la paz *desde y para los territorios*, en involucrar a los territorios y poblaciones abandonadas en la consolidación de la paz.

El Gobierno debería trabajar con todos los actores territoriales para fortalecer estos espacios y empoderar a sus habitantes. Que sean los municipios y sus veredas las que agencien su desarrollo. Que sean los campesinos y habitantes rurales los que den insumos para realizar los diagnósticos y las acciones para mejorar las condiciones de vida y bajar los niveles de pobreza; y que sean las víctimas que, como se sabe, viven en los territorios, las que participen en el diseño de programas de retorno, formalización y titulación de

predios. En síntesis, el reto que plantea la paz territorial al Gobierno central es volver a las comunidades afectadas por la violencia, pues son los habitantes los que conocen las necesidades de las comunidades y serán ellos los que mejores aportes hagan al diseño de los planes que transformen los territorios.

El reconocimiento de esta policentralidad de actores y espacios en la construcción de la paz conlleva muchas responsabilidades. Se trata de una implementación compleja y de larga duración, en la que se requiere de la concurrencia de múltiples esfuerzos que ayuden a ejecutar el Acuerdo. Las tareas y responsabilidades que se tienen en el posconflicto son múltiples y deben ser realizadas por los variados actores que intervienen en dichas tareas: sector privado, gubernamental, comunidad internacional y actores comunitarios, entre otros. La implementación no es solo para los excombatientes en el posconflicto, también deben tener un papel protagónico la sociedad civil, las comunidades afectadas por la guerra, los territorios en disputa histórica.

El Estado central debe reconocer de una vez por todas que el concepto de paz territorial encierra una propuesta política y social muy útil y equilibrada para la realidad colombiana (Bannon, 2006). Es un término que invita a pensar en la lógica de inclusión e integración territorial: inclusión de todos los actores e integralidad en el proceso de reconstrucción territorial. Involucrar a excombatientes, a comunidades —indígenas, afro y campesinas—, al Gobierno y todas las autoridades del Estado que hacen presencia o deberían hacer presencia en el territorio. Una propuesta que, bien concebida, diseñada e implementada, lograría transformar las mentalidades de la población y las realidades de la sociedad, aquella que se forja en los territorios y en el corazón de las personas.

Los Acuerdos deben materializarse en normas y programas, deben bajar a proyectos e implementarse en las regiones por las autoridades, apoyados en las comunidades. Acciones que tendrán recursos y buscarán continuidad. Cumpliendo con ello, de una vez, la promesa realizada por el Alto Comisionado de Paz: «se trata de poner en marcha una campaña de planeación participativa para que entre autoridades y comunidades se piense en las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios» (Jaramillo, 2014, p. 4). Implementar reformas con las que se buscará producir cambios profundos en el sistema económico, político y cultural, que sean capaces de incluir a millones de personas y derrumbar los cimientos del conflicto armado.

En definitiva, el posconflicto con las FARC debe convertirse en una buena oportunidad para avanzar en la olvidada descentralización y autonomía administrativa de las regiones en Colombia. Debe pensarse como un tiempo para discutir y enfrentar temas añejos y promesas realizadas, para pensar nuevamente en la participación ciudadana y en la planeación participativa; se trata de trabajar en la resolución de las diferencias abismales que hay entre el desarrollo del campo y la ciudad, de trabajar en los territorios rurales afectados de manera directa por el conflicto armado, pero también por el abandono estatal; y de priorizar, en tal sentido, a las víctimas y a las poblaciones que viven en tales territorios, por encima de las poblaciones urbanas.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\*

Director

Revista *Estudios Políticos*

## Referencias bibliográficas

1. Bannon, Ian. (2006). Elementos de una política regional de reconstrucción y reinserción. En: Fundación Ideas para la Paz y Fundación Konrad Adenauer. *Reconstrucción, reinserción y región. Cuadernos del conflicto*. Bogotá, D. C.: Semana y Fundación Ideas para la Paz.
2. Gobierno Nacional y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final Gobierno de Colombia-FARC-EP para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D. C.: Desde Abajo.
3. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de paz en Colombia. Recuperado de [https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf)
4. Jaramillo, Sergio. (2014). La paz territorial. *Interaktive Demokratie*. Recuperado de <http://www.interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

---

\* Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co) - Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6412-6986>

**Cómo citar este artículo:** Valencia Agudelo, Germán Darío. (2018). Editorial. El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 9-15. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a01>



# Ensayo



Rosa  
De la serie *Terrenos quemados*  
Óleo sobre lienzo  
62 x 80 cm  
2018  
Medellín



Saint Paul



## Testimonio, Justicia y Memoria. Reflexiones preliminares sobre una trilogía actual\*

Gonzalo Sánchez Gómez (Colombia)\*\*

### Resumen

El testimonio *en la Memoria* ocurre en una relación tensa que solo es posible cuando el acontecimiento, el narrador y el escucha están afinados, es decir, se mantienen en un cierto equilibrio. Solo ese equilibrio puede producir su propósito: *manifestar* y *darle a conocer* a alguien el modo en que ocurrió el acontecimiento y a aquellos a quienes afectó. Cada vez que se rompe esa relación triádica que mantiene al testimonio en movimiento el testimonio se convierte en un *indecible*, la experiencia se asume como *imposible*, el sujeto se torna *problemático* y el auditorio sordo, vale decir, *desconfiado*. No obstante, en los diversos escenarios en los que se manifiesta el testimonio —en la Historia, la Justicia o la Literatura—, ese equilibrio siempre está roto, es más, esa falta de equilibrio lo constituye como tal para cumplir el propósito para el cual ha sido citado por cada una de estas disciplinas.

### Palabras clave

Testimonio; Testigo; Narración; Historia; Justicia; Literatura; Memoria.

### Cómo citar este artículo

Sánchez Gómez, Gonzalo. (2018). Testimonio, Justicia y Memoria. Reflexiones preliminares sobre una trilogía actual. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 19-47. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a02>

[ 19 ]

---

\* El texto es uno de los compromisos generados con motivo de un premio de Colciencias como Investigador Emérito. Una versión de este ensayo se presentó en la cátedra inaugural de la Maestría en Ciencia Política, cohorte XIII, en la Seccional Oriente de la Universidad de Antioquia el 30 de septiembre de 2017.

\*\* Abogado y filósofo. Magíster en Historia. Doctor en Sociología Política. Director general del Centro Nacional de Memoria Histórica. Correo electrónico: [gsanchez.go@gmail.com](mailto:gsanchez.go@gmail.com)

## **Testimony, Justice, and Memory. Preliminary Reflections on a Current Trilogy**

### **Abstract**

The testimony in the memory occurs in a tense relationship that is only possible when the event, the narrator and the listener are in tune, that is, they remain in a certain balance. Only that balance can produce its purpose: to manifest and make known to someone the way in which the event occurred and those it affected. Each time that this triadic relationship, which keeps the testimony in motion, is broken, the testimony becomes unspeakable, the experience is assumed to be impossible, the subject becomes problematic and the audience deaf, that is, distrustful. However, in the different scenarios in which the testimony is expressed—history, justice or literature—, that balance is always broken. Moreover, that lack of balance constitutes it as such in order to fulfill the purpose for which has been summoned by each of these disciplines.

### **Keywords**

Testimony; Witness; Narration; History; Justice; Literature; Memory.

## 1. El testimonio, sus escenarios y la crítica del testimonio

Su muerte me mira. Tengo parte en la muerte del otro. Porque el otro muere, yo ya no estoy del todo en casa en el mundo [...]. Una voz viene de la otra orilla y me cuestiona y me pide que rinda cuentas y ya me acusa, siempre ya, de haberla abandonado. Con el otro, no es el infierno lo que se me cae encima, es el Aqueronte —el río de los muertos— que me rompe, que me atraviesa, que fractura mi vida (Finkielkraut, 2002, p. 23).

Entre el ser humano que vivió o presenció un acontecimiento y la audiencia conformada por una o más personas dispuestas a escucharlo media el *testimonio*, es decir, la traducción en palabras<sup>1</sup> que alguien hace de un acontecimiento ante otro en una situación específica con la intención de *representárselo*. El testimonio es el recipiente en el cual se vierten o del cual desbordan, en primer lugar, el acontecimiento; en segundo lugar, su relación con aquel que lo «cuenta» y con aquellos a los que se refiere; y en tercer lugar, la escucha que recibe el testimonio. El testimonio actúa también como una suerte de *catalizador* ya que, una vez emitido, transforma el acontecimiento en *narración*, a quien cuenta en *testigo* y a quien escucha en *juez* —o en testigo por delegación, si considera que aquello que le ha sido confiado debe ser recordado, repetido o traducido—. El hecho narrado, el narrador y el interlocutor, tal es la tríada básica que estructura el testimonio como acto de comunicación, como una *estructura comunicativa*.

[ 21 ]

Aquello que enunciamos como la *verdad* del testimonio depende tanto de quien lo *enuncia* como del *crédito* que le otorga aquel que lo *escucha* y de la *relación* que se establezca entre ambos y el acontecimiento. Marie-France Begué (2003) expresa del siguiente modo la metáfora de Ricoeur, que ella interpreta como una cláusula de sinceridad:

El testimonio de algo en tanto acto de discurso, implica una cláusula de sinceridad que tiene dos caras: el testigo *cree* en lo que dice y los demás también *creen* en su palabra. Se trata de la creencia como «crédito» que alguien da a tal idea. [...] No es certeza ni es verificación sino apertura confiada a quien creemos que nos dice la verdad (p. 334).

<sup>1</sup> Uso *palabras* en sentido metonímico, con la conciencia de que no es el único tipo de lenguaje capaz de enunciar un testimonio.

Debo aclarar que uso el concepto de *verdad* sin dejar de lado el carácter abstruso de aquello que ha de ser tomado como lo verdadero, inmerso como está cualquier discurso en una constante tensión entre lo puro y lo impuro, entre lo transparente y lo opaco. Al afirmar que la verdad del testimonio depende de quien la *enuncia* me refiero a que depende de su presencia durante los hechos, su disposición, sus acciones, su intencionalidad, su capacidad de recordar, su uso de una retórica de la enunciación, el lugar que asume como narrador. Sobre este último punto vemos que entre los relatos de los sobrevivientes de un hecho violento, por ejemplo, se encuentra una amplia variedad de posturas: algunos testigos asumen una posición militante; otros se autorreconocen como guardianes de un saber que debe ser recogido y su relato puede tomar la forma de la narración tradicional;<sup>2</sup> algunos relatos no eluden las emociones subjetivas; otros, por el contrario, son narrados con intencional estoicismo; algunos relatos incluyen un pedido de ayuda o de protección. Algunas veces hay que buscar los relatos contra la reticencia de los testigos; otras veces un acontecimiento traumático, un contexto propicio, un escucha autorizado puede desatar una verdadera «avalancha» de testimonios. Recordemos la angustia testimonial de Primo Levi al salir del campo de concentración. *Crédito* es la metáfora que usa Paul Ricoeur (1996) para referirse a la *confianza* que se tiene el narrador y a la credibilidad que le otorga quien escucha a aquel que *relata* un testimonio:

[ 22 ]

[...] Se cree precisamente en la palabra del testigo. De la creencia o, si se prefiere, del crédito que se vincula a la triple dialéctica de la reflexión y del análisis, de la ipseidad y de la mismidad, de sí y del otro, no se puede recurrir a ninguna instancia epistémica más elevada [...] el crédito es también (y, deberíamos decir, no obstante) una especie de *confianza* [...]. *Crédito es también fianza*. [...] Esta confianza será, alternativamente, confianza en el poder de decir, en el poder de hacer, en el poder de reconocerse personaje de narración, y, finalmente, en el poder de reconocerse personaje de narración, y, finalmente, en el poder de responder a la acusación con el acusativo: ¡héme aquí! (pp. xxxv-xxxvi).

Ese *crédito* —construcción de confianza— será mayor o menor según su conocimiento previo de los hechos, según el lugar desde el cual se sitúan para narrar o escuchar el testimonio, según el marco que rodea el acto del

---

<sup>2</sup> Véase el trabajo de Gilles Bataillon y Vania Galindo (2008) sobre los relatos de los miembros del Consejo de ancianos en su trabajo acerca de la guerra civil de la década de 1980 en La Mosquitia, Nicaragua.

testimonio, según su ética de la narración y de la escucha, según su rol social o cultural, según su compenetración con lo dicho, entre otros. Por último, en cuanto a la *relación* que se establece entre quien narra y quien escucha podemos preguntarnos, por ejemplo: ¿el escucha es solo el escriba de una declaración o está dispuesto a reflexionar sobre lo que escucha? El testigo, por su parte, ¿se ve a sí mismo como una voz que debe ser registrada o como alguien que busca establecer un diálogo con su audiencia?

Renaud Dulong (1998 citado en Hartog, 2001) define el acto y el momento en el que una persona se convierte en testigo de la siguiente manera: «ser testigo no es solamente haber sido espectador de un evento sino declarar haberlo visto» (p. 12) y comprometerse a decirlo en los mismos términos. Y aun se puede ir más lejos para afirmar que es propio del carácter del testimonio no solo esa cualidad performática —eso que lo convierte en un «acto de habla»— sino su cualidad iterativa. Para que haya testimonio este debe estar en condiciones de ser repetido: «Aunque un testimonio sea singular debe ser repetido infinitas veces. Sin repetición no hay testimonio. Aquel que declara ante el otro, promete ofrecer de nuevo, *ad aeternitatem*, el mismo testimonio» (Aragón, 2011, p. 306). Tal es la vida propia del testimonio: ser viajero.

[ 23 ]

La forma propia del testimonio es la afirmación, la «aseveración».<sup>3</sup> Pese a todo lo que se diga acerca de la *indecibilidad* de determinados testimonios, de la *imposibilidad* de narrar o de tener una experiencia, o de la *indiferencia* con la que puede ser escuchado, el testimonio es, de hecho, una enunciación que *dice algo*.

Desde aquí vemos que ya no parece posible continuar diciendo algo genérico acerca del testimonio, pues incluso al citar la definición de diccionario —el testimonio es la *atestación* o *aseveración* de algo— comienza a ser evidente que el testimonio está en medio del campo de disputas de varias disciplinas, de usos y puntos de vista enfrentados.<sup>4</sup> En adelante, para no quedar atrapados en los insolubles teóricos en los que desembocan tales disputas, intentaré situar el testimonio del que hablo, cercarlo lo más posible para poder avanzar en su descripción e ir, de ser necesario, en su auxilio.

<sup>3</sup> En el Diccionario de la lengua española, *testimonio* es un nombre definido en su primera acepción como «atestación o aseveración de algo» (RAE, s. f.).

<sup>4</sup> Algunos de los títulos que se producen sobre el testimonio son de este tenor: «la ausencia del testimonio», «la encrucijada del testimonio», «las aporías del testimonio».

Diré, desde ya, que para la Memoria, que es el campo desde el cual hablo, el testimonio no es una esfinge a la cual nos acercamos a consultar con temor de ser devorados. El testimonio al que hago referencia es una enunciación real — un acto comunicativo que tiene lugar entre dos o más personas— proclamada por una persona individualizada —no por un sujeto *des-subjetivizado*—, que se escucha en tiempo real y que afecta e interpela en modos concretos, una enunciación que como investigadores sometemos a crítica y que nos suscita reflexión, y que en caso de considerarla verosímil o verídica estamos en posibilidad y en necesidad de repetirla, de volver a *atestar*. Voy a consignar aquí, mientras tanto, un ejemplo aleatorio del tipo de testimonio al que hago referencia:

Aquí [en La Bonga] había un caserío. [...] Aquí era el campo donde jugábamos béisbol. [...] Este era el colegio. Por aquí estaba una casita. [...] Aquí daban hasta quinto año de primaria. [...] Aquí se hacían las fiestas. Había que hacerlas de aquel lado. Venían de Mampuján, San Pablo, Palenque, San Cayetano, Las Brisas, Arroyohondo. [...] Colindábamos hasta allá, hasta Las Brisas, en donde hubo la masacre [...]. Él [uno de los que mataron] era el que ganaba el concurso del ñame más grande que se hacía en San Cayetano (CNMH, 2016, octubre 31).

[ 24 ]

Lo anterior son fragmentos tomados de un testimonio grabado en video sobre unos de los caseríos, veredas y municipios que fueron abandonados por sus pobladores entre el 10 y el 11 de marzo de 2000 tras la masacre ocurrida en la vereda Las Brisas, conocida como *la masacre de Mampuján*, en la que fueron sacados de sus casas al amanecer, torturados y asesinados en el campo doce campesinos acusados de ser colaboradores de la guerrilla por parte de los paramilitares del Bloque Héroes de los Montes de María. De La Bonga, municipio de Mahates, sur de Bolívar, hoy no queda nada, o quedan las fantasmagorías que describen las palabras de sus antiguos pobladores y que ellos llevan consigo. Tal como lo comprobamos al escuchar las palabras del hombre de La Bonga, los testimonios orales no expresan solo el espíritu de quien las dice sino el de las cosas que ya no vemos: una es la mirada del hombre que habla, pletórica de pasado, otra es la de quien escucha atentamente y reconoce la presencia y la realidad de lo que se nombra.

El testimonio ocurre en una relación tensa, que solo es posible cuando los tres elementos descritos arriba —el acontecimiento, su relación con aquel que lo «cuenta» y con los terceros a los que se refiere, y el tipo de escucha

que recibe el testimonio— están afinados, es decir, se mantienen en un cierto equilibrio. Solo ese equilibrio puede producir su propósito: *manifestar* y *dar a conocer* el modo en que ocurrió el acontecimiento y a aquellos a quienes afectó. Cada vez que ha fallado esa relación triádica, la cual mantiene al testimonio en movimiento, en medio de esa tensión de fuerzas, es cuando sentimos que es indemostrable el hecho, es problemática la figura del testigo, la experiencia no es posible o bien el auditorio no escucha; por lo tanto, el testimonio se convierte, entonces, en un *indecible*, la experiencia se asume como un *imposible*, el sujeto se torna *problemático* y el auditorio sordo, vale decir, *desconfiado*.

Este equilibrio no excluye lo que Esteban Lythgoe (2008) considera, interpretando a Paul Ricoeur, como una *asimetría epistémica entre el testigo y su auditorio*, que consiste en reconocer que quien hace una declaración:

[...] Tiene un privilegio epistémico respecto del auditorio por haber presenciado el suceso declarado. Como contraparte, el auditorio debe confiar en la palabra del declarante, pero no lo puede hacer del mismo modo que lo hace con las otras fuentes de conocimiento. Aun cuando el testimonio sea una narración de percepciones, su carácter solo puede ser cuasi empírico: amplía nuestros conocimientos de un modo que ni la razón, memoria o sentidos puede hacerlo, pero a costa de perder parte de su peso epistémico (p. 38).

[ 25 ]

Como se deduce de aquí, en el momento en que se realiza el testimonio esa asimetría, cuando es puesta en juego durante el acto de dar testimonio, vuelve a instaurar el equilibrio epistémico entre quien declara y quien escucha.

## 2. Escenarios del testimonio: la historia, la justicia, la literatura y los trabajos de memoria<sup>5</sup>

La narración, el testigo y la audiencia generan relaciones diferentes según las condiciones de producción, es decir, el contexto en el que aparece y actúa el testimonio, y según la función que este desempeña, que puede estar en *relación de servidumbre*, como lo está el testimonio respecto a *la verdad* en la producción histórica o *la decisión* en el Derecho; o presentarse de modo ambiguo, en un limbo inescrutable *entre la ficción y la realidad*

<sup>5</sup> Este apartado está en deuda con la lectura que de los planteamientos de Paul Ricoeur acerca de los usos del testimonio en la historia y en la justicia hace el filósofo argentino Esteban Lythgoe.

en el ámbito de la Literatura; o responder a una necesidad de sentido o de reconocimiento, como ocurre en los trabajos de Memoria.<sup>6</sup>

## 2.1 El lugar del testimonio en la Historia

La Historia dispone una situación específica en la que el testimonio es reconfigurado como recurso de demostración de un acontecimiento, es decir, como una *fuentes*. Es tarea, entonces, del historiador *transformar* los testimonios en fuentes históricas. La fuente puede ser cualquier documento escrito, público o privado —una carta, un diario, un recibo, un decreto—; puede referirse a testimonios orales o *entrevistas* —una tradición comunitaria, una narración dada por uno de los protagonistas del acontecimiento, una leyenda—; o puede encontrarse en otros vestigios materiales —huesos, fotografías, vestidos, videos—. Para el historiador el repertorio testimonial es extremadamente rico. Como lo ilustra la clásica sentencia de Marc Bloch (1952 [1949]): «La diversidad de los testimonios históricos es casi infinita. Todo cuanto el hombre dice o escribe, todo cuanto fabrica, cuanto toca puede y debe informarnos acerca de él» (p. 55). En la literatura reciente, el cuerpo mismo es reconocido cada vez más como fuente y como voz que dice mucho sobre los escenarios, los contextos y la experiencia; el cuerpo, en suma, como un lugar de memoria.

[ 26 ]

El conocimiento que adquieren los historiadores acerca de los acontecimientos solo puede tener lugar en tanto está mediado por los rastros y las huellas que dejan los testigos de los mismos. Los historiadores, en ese sentido, son jueces de instrucción «encargados de una vasta investigación sobre el pasado» (Bloch, 2006a, p. 18), que se dedican a recoger testimonios, sobre los cuales están obligados a discernir lo verídico, lo falso y lo verosímil. El sentido y función del testimonio en el *trabajo historiador es la producción de un esclarecimiento-conocimiento*.

Por reflejar el punto de vista de un solo individuo los testimonios son considerados como una fuente parcial, distorsionada y fragmentaria que debe ser confrontada con otras fuentes parciales u otros documentos, y sometida a un examen riguroso de verosimilitud por parte del investigador-historiador. Desde la Filosofía, la desconfianza frente al testimonio es, de hecho, inseparable de él. A manera de ejemplo, cito la posición del deconstruccionismo, por tratarse, quizá, de una de las más radicales:

---

<sup>6</sup> Los trabajos de Memoria buscan responder las preguntas clásicas de las comisiones de verdad: ¿qué pasó? ¿A quiénes afectó? ¿Por qué pasó? ¿Quién fue responsable? ¿Cómo evitar que se repita?

Mientras que en todo testimonio nos encontramos con una verdad transida de subjetividad, la filosofía tiene como voluntad alcanzar una transparencia sin claroscuros. De lo que el testigo testimonia, en primer término, es de su destierro o expulsión del logos. Allí donde habla el testigo, calla la razón. Lo que está en juego en este olvido del testigo es una teoría de la verdad que vincula ésta con la objetividad de las ideas o con la presencia diáfana de sí en la autoconciencia. El testigo compromete un conjunto de valores asociados a la noción de verdad como pueda ser el de evidencia, objetividad e intersubjetividad.

[...] Antes de centrarnos en el testimonio como tal habría que empezar sospechando que se pueda determinar algo así como una esencia, una identidad estable, un concepto puro de testimonio, libre de toda contaminación extraña [...] la palabra del testigo exige como condición de posibilidad su imposibilidad, esto es, el asedio de aquello mismo que lo pone en cuestión y lo conduce a la ruina: el perjurio o la mentira. Si olvidamos esta advertencia preliminar, todo discurso que pretenda aislar un contenido propio en el testimonio estará condenado al desastre. Dicho esto, tampoco hay que concluir que no exista diferencia alguna entre testimoniar, mentir y demostrar. Que los límites no sean tan nítidos como cabría esperar y que la frontera entre los mismos sea permeable, transitable o porosa no supone que no haya que hacer un esfuerzo por diferenciar teóricamente entre cada uno de los términos (Aragón, 2011, pp. 297-300).

[ 27 ]

¿Cómo discierne un historiador entre sus testimonios aquello que es verídico, falso o verosímil? Hay algunas reglas que deben seguir que constituyen la crítica histórica, según Bloch (2006b), y de las cuales recojo algunas aquí a manera de ejemplo: a) el primer deber del historiador consiste en citar a sus testigos o citar sus fuentes; b) debe dudar de la noticia que le traen los testimonios y buscar la verdad; c) los mismos documentos delatan la cualidad del testimonio, es lo que sucede cuando el historiador descubre contradicciones entre ellos: cuando dos noticias se contradicen, lo más seguro, hasta que se demuestre lo contrario, es suponer que una de ellas, al menos, es errónea; d) el historiador debe desconfiar de que dos testimonios distintos presenten la misma versión del mismo acontecimiento: el investigador se pregunta, entonces, ¿cuál es versión de cuál?, ¿cuál es el testimonio original?

En suma, el testimonio no se valida por sí mismo, está sometido a la crítica testimonial, o crítica histórica, con un par de advertencias adicionales: cada época tiene su propia lectura o representación sobre esos testimonios, hechos o huellas, y como lo señala Georges Duby (1988) «la restitución total del pasado es imposible» (p. 42).

Según Bloch, se acusa a la crítica histórica de destruir *la poesía del pasado* al desconfiar de las *narraciones de los hombres del pasado*. Pero, para Bloch, las reglas de la crítica histórica no son solo un juego erudito o de preferencias estéticas sino una herramienta indispensable para que el historiador pueda discernir entre un testimonio verdadero y uno falso. Lo que interesa, en últimas, al historiador es encontrar la verdad del acontecimiento, la verdad del relato. Tal es la función positiva del testimonio —la que pretende llegar a *la verdad* de los hechos—, es decir, su contribución a la precisión de los hechos —fechas, lugares, nombres, entre otros—, a la objetividad y a la externalización de los mismos.

El archivista, por su parte, al transcribir los testimonios orales los ha convertido en *declaraciones*, en documentos, a la manera en que lo hace la Justicia, que es su modelo original; al hacerlo, según Ricoeur, rompe la estructura de diálogo que define al testimonio oral, subsumiéndolo en la lógica de la escritura, sometida a las exigencias del discurso de la declaración, que introduce, precisamente, las reglas de la crítica histórica que pretenden poder distinguir lo verdadero de lo falso. Por otro lado, el discurso oral del testimonio es despojado de los elementos valorativos, estéticos y tropológicos, para alcanzar la «neutralidad impersonal» (Lythgoe, 2010) que caracteriza al discurso histórico: «Un recuerdo archivado ha dejado de ser en el sentido propio de la palabra un recuerdo, es decir, algo que mantiene una relación de continuidad y de pertenencia con un presente del que se es consciente. Ha adquirido el estatuto de resto documental» (Lythgoe, 2008, p. 45).

[ 28 ]

## 2.2 El lugar del testimonio en la Justicia

El lugar que tiene el testimonio en la Historia tiene como modelo y antecedente el uso del testimonio en la Justicia, para la cual el testimonio es una *declaración* hecha por un testigo, sobre la cual se debe determinar si ha de ser citada o no como *prueba* o indicio por alguna de las partes en disputa en un juicio acerca de un acontecimiento. No es pues un espacio de conversación sino de confrontación de intereses. Pero más allá de demostrar el hecho, lo que interesa a la justicia es el vínculo con el responsable. El testimonio, por lo tanto, no tiene un valor autónomo para la justicia. Solo importa en tanto a una de las partes enfrentadas le interese presentarlo frente a un tribunal como materia de evidencia. En el estrado judicial se parte del hecho sabido y lo que interesa demostrar es la conexión causal entre el hecho sabido y el responsable por determinar. En este sentido, el testimonio está,

además de altamente regulado, constreñido en su interpretación, ajustado en sus límites al uso que le otorgan las partes en disputa. En el escenario judicial el testimonio está esencialmente instrumentalizado, es un medio de prueba. Es esta despersonalización la que permite una figura tan controvertida en el mundo jurídico como lo es la del testigo con «reserva de identidad».

El testigo declara ante un tribunal sobre un acontecimiento que conoce directamente o del cual tiene noticia preferencial, y cuya declaración es considerada relevante por alguna de las partes enfrentadas para la decisión de una disputa o controversia. Su declaración es llamada testimonio y para que sea aceptado como una de las pruebas propuestas debe estar sujeto a reglas estrictas de ponderación, a las llamadas tarifas probatorias. Normalmente el testigo judicial no declara voluntariamente. Salvo en los casos expresamente excluidos —parentesco o sigilo profesional—, el testigo es obligado a comparecer, a rendir testimonio. La coerción no riñe en este caso con la validez del testimonio. Además, es sometido a juramento de *decir la verdad y nada más que la verdad*, lo cual implica que en caso de dar un falso testimonio será acusado y criminalizado por la ley por el delito de perjurio o falso testimonio. Pero el falso testimonio no depende del grado de conocimiento que tiene el testigo acerca de la verdad objetiva sobre la cual declara sino de la diferencia entre lo que declara y lo que el testigo efectivamente conoce o sabe:

[ 29 ]

El testimonio no depende ni del vínculo de lo declarado con la realidad, ni de la sinceridad del testigo. Si bien existe una precondition de confianza dada por la competencia, autoridad o credenciales del testigo, se asume que lo que diga el testigo puede llegar a ser falso debido a problemas en su percepción o memoria, o incluso por dolo. Aun en este último caso, un testigo mentiroso o insincero podrá ser severamente castigado a nivel judicial e incluso social, pero no por ello se dejará de afirmar que ha brindado su testimonio (Lythgoe, 2008, p. 36).

El testimonio es quizás el medio de prueba más antiguo de todos. Desde su remoto origen, los testimonios de los testigos —Adán y Eva— han de ser más de uno y se reciben por separado, para que ninguno se contamine con el relato del otro, ya que es específico del uso del testimonio en la Justicia —y también en la Historia— su disposición a ser *cotejado* para llegar a una conclusión razonada.<sup>7</sup> Se mueve en la disyuntiva simple de falso-verdadero.

<sup>7</sup> Otra cosa puede ocurrir con el testimonio en la Memoria, pues muchas veces se reciben testimonios en forma colectiva; por otro lado, hay que tener en cuenta que contar es parte del proceso de reconstitución

Otra específica característica del modo como aparece el testimonio en la justicia para que sea admisible es el carácter ritual, e incluso espectacular, del juicio y sus audiencias; a ese evento es «convocado» el testigo para apoyar la posición de una u otra de las partes en disputa: «El testimonio constituye un acto de palabra inserto en un complejo entramado ritual de prácticas normalizadas y que es convocado para decir, desde cierta posición, algún contenido de interés para el juicio» (Retamal, 2007, p. ).<sup>8</sup> Es evidente, entonces, que el testimonio se encuentra fuera de equilibrio en el espacio judicial, pues importa menos que la resolución de la disputa y ubica al testigo en un lugar jerárquico por debajo de los actores que intervienen en su puesta en escena ritual —el juez, los abogados o incluso el mismo acusado—. El testigo es, en parte, un auxiliar del proceso, pero no un protagonista del mismo.

La disputa prima por sobre el testimonio. Esto significa que aquello que se declare solo será considerado testimonio si es relevante a la resolución de la disputa entre dos posiciones antagónicas. En la medida en que toda aquella declaración que no pueda ser encuadrada en la disputa acabe siendo descartada, el auditorio termina primando por sobre el testigo (Lythgoe, 2008, p. 36).

[ 30 ]

El testimonio judicial, una vez ofrecido, es sometido a pruebas acerca de su veracidad o falsedad, de la pertinencia del mismo en la disputa, de la confiabilidad del mismo dadas las condiciones físicas o mentales; y son los jueces quienes finalmente deciden si se excluye o incluye como apoyo en el discurso que se elabora en su sentencia. Aquí se introduce una nueva traducción del testimonio, ya no al documento, como en la historia, que ha de ser resguardado en un archivo, sino a la sentencia y, por consiguiente, que ha de aparecer unido a un expediente del cual no puede ser «legajado», separado; entra, pues, a hacer parte de un corpus, que es el juicio. Para tomar esta decisión, el testimonio debe someterse a preguntas como las siguientes: respecto del sujeto: ¿es sincero?, ¿es confiable? Respecto del testigo: ¿es coherente y verosímil? Respecto del acontecimiento: ¿es útil?, ¿corroborra otras pruebas más objetivas? (Retamal, 2007). Pero, tal como lo recuerda Lythgoe (2008):

---

de los lazos sociales rotos por la violencia, puede ser un estímulo en la transición hacia el *nunca más* y es un recurso para la puesta en escena de los derechos en la esfera pública.

<sup>8</sup> Inicialmente, en el proceso de Eichmann, el centro, el protagonista, es el verdugo, pero los testimonios públicos fueron desplazando cada vez más al acusado y pusieron en el centro, por primera vez en la historia, el testimonio y el sufrimiento de las víctimas, en tanto víctimas y no solo en tanto testigos en un juicio. En Colombia, otro fue el caso cuando se le dio a Salvatore Mancuso —líder paramilitar— el lugar en el centro y a las víctimas un lugar en la trastienda.

[...] Por medio del testimonio nunca se logrará alcanzar deductivamente una conclusión necesaria y, por tanto, cierta, sino solamente una probable, por medio de una lucha de opiniones, en la que se tienen en cuenta *la disposición de la audiencia y el carácter del orador*. El segundo aspecto a tener presente es la introducción del componente moral en el testimonio a través del decisionismo jurídico. En caso de que haya alguna sospecha de que un testimonio es falso, el juez tiene la potestad de invalidarlo. Ricoeur nos recuerda que por este motivo Gary Hart sostuvo que todo enunciado jurídico no es una *descripción*, sino una *adscripción* (p. 389).

En el escenario judicial, el testimonio no solo se emite sino que se controvierte. El condenado aparece como un vencido en juicio. El discurso guerrero que pretende superar o reemplazar la justicia sigue subrepticamente presente de manera simbólica en la estructuración ritual del *proceso como guerra de interpretaciones*. El resultado —la sentencia— está respaldado no solo por la persuasión sino por la autoridad de quien la emite. En el escenario judicial, el uso del testimonio se cierra con un acto de autoridad cuyo sello distintivo es la absolución o la *atribución de responsabilidades*. En la Historia, en cambio, el resultado del trabajo con el testimonio queda abierto y puede ser sometido a la controversia, a la reafirmación, o eventualmente a la invalidación de la verdad invocada. En los trabajos de Memoria el testimonio no está necesariamente regido por los criterios de verdad. Su enunciado en sí, incluso cuando es distorsionante o elusivo, puede rastrearse como un registro de experiencia cargada de sentido.

[ 31 ]

### 2.3 El lugar del testimonio en la Literatura

De algún modo, el testimonio se presenta también como un discurso cerrado cuando asume una forma literaria. El autor testimonial busca, mediante la forma, un sentido narrativo para su experiencia, además de aquellos otros, explícitos, que encuentra mediante su rememoración personal. Y él es el único que tiene, no solo conocimiento sino la autoridad para cerrar su relato. Es una forma testimonial autárquica, cerrada sobre sí misma. Su discurso no está sujeto a verificación. Y aunque después de algún tiempo su relato testimonial pueda ser controvertido,<sup>9</sup> el autor ya ha brindado testimonio, y ese testimonio ha sido publicado y divulgado en la esfera pública.

<sup>9</sup> Tal fue lo que ocurrió con la controversia que suscitó la investigación que hizo David Stoll (2008) acerca de *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia* (1983), cuyos resultados arrojaron muchas imprecisiones o desvíos de lo vivido realmente y lo que Rigoberta Menchú le transmitió en

Vamos a partir de la siguiente definición: el discurso-testimonio es un mensaje verbal en primera persona, perfectamente escrito para su divulgación editorial aunque su origen primario y estricto sea oral, cuya intención explícita es la de brindar una prueba, justificación o comprobación de la certeza o la verdad de su hecho social, previo a un interlocutor, interpretación garantizada por el emisor del discurso al declararse *actor* o *testigo* (mediato o inmediato) de los acontecimientos que narra (Prada, 2001, pp. 13-14).

La anterior definición posible del testimonio en la Literatura afirma que el testimonio es un tipo de discurso que surge de la oralidad, pero que ha sido mediada, académica o literariamente, para ser llevada o traducida a una forma literaria.

La experiencia a la que hace referencia el testimonio literario no es cualquier experiencia. En palabras de John Beverley (citado en Prada, 2001), «involucra cierta urgencia o necesidad de comunicación que surge de una experiencia vivencial de represión, pobreza, explotación, marginalización, crimen, lucha [...]. Su punto de vista es desde abajo» (p. 14). Elie Wiesel (1977, citado en Felman y Laub, 1992) no fue parco en darle, de este modo, la bienvenida: «Si los griegos inventaron la tragedia, los romanos la epístola y el renacimiento el soneto, nuestra generación ha inventado una nueva literatura, la del testimonio. Todos hemos sido testigos y sentimos que debemos dejar testimonio para el futuro» (pp. 113-114). Esta es una expresión cuando menos comprometedora para aquel que ha de convertir su testimonio en una forma narrativa, en un discurso dado en primera persona, que ha de ser firmado, que es necesariamente autorreferencial y que está sujeto a determinadas convenciones retóricas.

John Beverley (1993) señala que existe una tensión necesaria entre el testimonio y la literatura, entre el narrador y el lector de un testimonio literario. El testimonio literario permanece en un limbo epistemológico. Su pretensión de ser al mismo tiempo narración oral verdadera y género literario hace que

---

entrevistas a Elizabeth Burgos, la autora del libro. Se han hecho varias hipótesis acerca de este desvío, pero aquí me interesa resaltar que hubiera podido responder a una necesidad formal: la verdadera historia necesitaba más dramatismo, el personaje necesitaba ser más novelesco para que funcionara mejor la forma adoptada por el testimonio o para que su mensaje fuera captado con la fuerza que se pretendía en su momento. Lo cierto es que los testimonios, cuando son literarios, y más aún cuando son dictados a un escritor que aparentemente los transcribe —las autobiografías-modelo de la antropología, por ejemplo—, sufren no solo intervenciones sino modificaciones que hacen que se debilite el crédito que se les otorga, en tanto se mueven en una lábil frontera entre la ficción y la realidad.

sea y no sea, a fin de cuentas, literatura, tanto como es y no es narración oral de un acontecimiento; asimismo, tampoco puede considerarse ni negarse de manera absoluta su carácter de verdad en su integridad. Elzbieta Sklodowska (1990, citada en Beverly, 1993), al respecto de esto último, afirma que no se puede asumir que exista:

[...] Una relación de homología directa entre la historia y el texto. El discurso del testigo no puede ser un reflejo de su experiencia, sino más bien su refracción debida a las vicisitudes de la memoria, su intención, su ideología [...] aunque la forma testimonial emplea varios recursos para ganar en veracidad y autenticidad —entre ellos el punto de vista de la primera persona-testigo— el juego entre ficción e historia aparece inexorablemente como un problema (p. 490).

Así como buena parte de las obras literarias de ficción no establecen un territorio de la ficción exento de mezclarse con la realidad, se asume como posible la operación inversa en toda obra de literatura testimonial: la realidad recordada, el testimonio de una realidad no está expresado en forma pura, sino que está atravesado, desde el mismo uso del lenguaje literario, por elementos ajenos al testimonio, como la retórica propia de la literatura novelesca.

Pero es una cualidad del discurso testimonial, en su forma literaria, afirmar la versión del sujeto que habla en primera persona, la versión del autor. Está, pues, puesto de relieve el testigo. Esta supremacía del testigo en la literatura testimonial puede hacer que se pierda el equilibrio entre los elementos que conforman el testimonio desnudo. Es el testigo —tanto como su versión de los hechos— lo que importan a este uso del testimonio. Generalmente, la narración de este tipo de literatura no solo es autorreferencial sino, además, referencial, es decir, existe otra versión, enunciada en otro u otros discursos, a la cual se opone el testimonio literario: una versión oficial, una verdad fragmentada, otros testimonios semejantes, otros libros publicados, entre otros. Renato Prada Oropeza (2011) lo plantea de la siguiente manera: «el discurso testimonial es siempre intertextual pues, explícita o implícitamente, *supone* una *otra* versión o interpretación (otro texto) sobre su objeto (referente), una versión opuesta, contraria o distorsionada, a la cual corrige, se opone o ratifica» (p. 11).

Pero el problema del testimonio en este caso no es simplemente un problema epistemológico: nos sitúa frente a los mecanismos que pone en acción una situación extrema, una situación, sin embargo, que en lugar de acallar al testigo o de someterlo al mutismo lo incita a hablar con nombre

propio y lo obliga a adoptar procedimientos expositivos distintos a los usuales en el mundo académico. Incluso surgen estrategias narrativas que tratan de borrar el sello personal, como cuando algunos autores escogen la tercera persona para contar lo que vivieron en primera persona y con ello permitir que su relato se vuelva objeto de interpretaciones, al evitarle al lector la autoridad de la primera persona y la presión moral de aceptar la veracidad del relato de la víctima por ser víctima. Es el caso de la tercera persona elusiva de Jorge Semprún (1995).

## 2.4 El testimonio en los trabajos de Memoria

El dar una voz a las víctimas contra el silencio, el olvido y la omisión sigue siendo una fuerte arma en la lucha permanente por las percepciones, las identidades  
(Fleer, 2012, p. 210).

[ 34 ] El testimonio en la memoria —y esto es algo que tiene en común con el testimonio en la Literatura— también considera al testigo como elemento central en su proceso discursivo. Pero a diferencia del lugar que ocupa el testigo en la Literatura, el papel que representa el testigo en la Memoria es mucho menos espectacular, es —si se quiere— mucho menos presencial, de algún modo espectral, en tanto el testigo es un sobreviviente que testifica por sí mismo, pero también por aquellos que no lograron sobrevivir, por todos los afectados por el acontecimiento.

Considerando la «cláusula de sinceridad», el «crédito» que hay que otorgarle al testigo para que el testimonio tenga realmente lugar, hay que establecer una diferencia ontológica entre el relato de la víctima y el de los excombatientes y perpetradores, pues en estos últimos dos casos el crédito de la audiencia frente a su testimonio puede tener un saldo en rojo —por el conocimiento previo de los hechos que tiene el escucha— o gastarse demasiado pronto —por las modalidades lingüísticas en las que el excombatiente o el perpetrador escuda o encubre sus propias acciones—, lo cual se hace evidente en su disposición a enunciar su relato desde la primera persona plural, desde un «nosotros» más bien mayestático y no en primera persona del singular.<sup>10</sup> Este es un tema de gran interés que requiere

---

<sup>10</sup> Al respecto, son interesantes las conclusiones a las que llegó Jean Hatzfeld, autor de *Una temporada de machetes* (2004), en sus diálogos con los supervivientes de la matanza y en su diálogo posterior con los perpetradores de la misma.

un tratamiento específico, sobre todo en el caso de Colombia en donde hay ya una experiencia acumulada en el trabajo con los Acuerdos de Verdad con ex paramilitares reinsertados que se acogieron a este programa en Colombia. El testimonio para que sea tomado como tal, debe responder, en su fondo, a una *necesidad* de testimoniar. Las declaraciones de los excombatientes y perpetradores, aun cuando ellos mismos hayan sido de algún modo víctimas de la violencia, residen en un espacio híbrido entre la declaración judicial y los trabajos de Memoria, y pertenecen a una zona de intercambio, legítima, de verdad por justicia. El crédito que se le otorga a la verdad del relato de la víctima se otorga porque su narración solo es verificable en él mismo y por el hecho de su necesidad, aunque no por eso deje de ser escuchado críticamente o reflexivamente. El relato del excombatiente o del perpetrador, en cambio, es un relato sometido a verificación bajo criterios de justicia. El testimonio precede al criterio de justicia. Sus declaraciones no son testimonios, así como la declaración de un acusado ante la ley no es un testimonio por el derecho que tiene a no autoinculparse. La ley colombiana llama «contribuciones» a los relatos que brindan los excombatientes en su compromiso con los Acuerdos de Verdad.

Para la Historia, como quedó dicho arriba, cualquier fuente es un documento y el testigo puede ser solo una fuente más entre las fuentes inanimadas de su investigación. Para la Justicia lo que importa es el modo de resolver una disputa y la cualidad de verdadero o falso de los elementos que ayuden a este propósito. En la Memoria importan tanto el testigo ausente como el presencial, una vez ha rendido su testimonio el testigo no cesa nunca de reiterarlo, ni siquiera una vez concluido el proceso judicial que hubiere tratado su caso. En condiciones excepcionales, el testigo puede llegar a ser hipostasiado con su testimonio. Primo Levi es el modelo de esta testificación incesante y él mismo se refiere a ella como una necesidad del sobreviviente, más que como una cualidad del testimonio, usando a manera de parábola la *Balada del viejo marinero*, el famoso poema de Samuel Taylor Coleridge, cofundador del romanticismo inglés. Como le ocurre al viejo marinero, Primo Levi tiene que volver a contar su historia para sentirse *liberado* cada vez que en *hora incierta esa angustia me alcanza y a cantar me obliga* (Levi, 1989, epígrafe). De alguna forma se es testigo para predicar la verdad o al menos la experiencia.

En el poema de Coleridge un marinero ha sido castigado por haberle dado caza al albatros que acompañaba al barco en el que navegaba. El viento cesa, el barco se aquieta durante jornadas y todos sus compañeros

de navegación mueren de sed. Entonces el marinero es condenado a vagar, ni muerto ni vivo, en ese mismo barco, teniendo como compañeros de navegación a los espectros de la antigua tripulación, culpable y víctima del castigo de los dioses. En un puerto un viejo marinero llama —aborda— a una persona cualquiera —el invitado a una boda— y establece un diálogo obligado con aquel, que preferiría dejarlo pronto y no escucharlo pues el viejo marinero va a retrasar su llegada a la celebración que lo espera. Cuando el viejo cesa de dar su testimonio quien lo escucha ha perdido todo afán.

Dos asuntos se hacen relevantes en este modelo literario del testimonio en la Memoria: por un lado, la zona gris, de la que habló Levi, es encarnada por el viejo marinero, que se sabe culpable de haber matado al albatros, una deidad marina, a la vez que víctima de una terrible ley impuesta por los dioses sobre los hombres, que no se ha cobrado la vida de él por la del albatros sino la de sus compañeros, inocentes, de navegación.

[ 36 ] El segundo asunto que se pone de relieve en el poema es el carácter dialogante que está en la esencia del testimonio y la necesaria transformación del que escucha, a quien un imperativo moral lo ha obligado a escuchar en un primer momento —una cierta cortesía obligada hacia el viejo marinero que lo aborda—, pero luego es atrapado por el devenir de su narración, que al final cobra sentido para él mismo, en tanto ha escuchado bien. Esto último es una cualidad específica del testimonio en la Memoria: el testimonio ha de afectar, implicar, hacer partícipe a quien lo escucha. Cuando realmente se cumplen todas las condiciones para que el testimonio *suceda*, este no puede dejar impávida a su audiencia, y lo que habría de otorgarle el testimonio a quien lo escucha, más que compasión, debería ser comprensión, desciframiento de sentido: «el que escucha tiene que sentir las victorias, las derrotas y los silencios de la víctima», nos dicen en un notable texto Shoshana Felman y Dori Laub (1992, p. 57).

No ocurre lo mismo con el testimonio en el escenario judicial. El testimonio en la Memoria, según lo expresó Ricoeur, es dialógico, es un diálogo entre un narrador y su interlocutor. En el modelo jurídico, en cambio, se trata de una simple declaración, no de una vivencia. Y una declaración es un monólogo guiado, cuestionado, un decir que responde solo a las preguntas planteadas, que excluye de sí todo lo que sea personal. En la declaración-testimonio judicial no hay empatía, y de llegar a producir sentido solo está dirigido hacia el objeto de la disputa.

El judicial es un testimonio altamente regulado y en él solo interesa su fuerza probatoria. Experiencia vivida, daño sufrido, expresiones de emoción están excluidas del austero e incluso hostil formato del testimonio-declaración judicial. Mientras más aséptico es, mejor valorado resulta en la escena judicial el testimonio, puesto que lo que importa es la prueba, no el hablante. La Memoria, en cambio, es el lugar en el que la emoción y la vivencia del testigo, el hecho mismo de dar testimonio, se pueden expresar libremente y exigen la atención del observador. Las comisiones de la verdad, como dispositivos de reconocimientos recíprocos, son desde la década de 1970 el escenario por excelencia del testimonio y el relato directo de las víctimas. Un proceso judicial *cierra un caso*, pues la autoridad que falla está investida de la potestad para hacerlo; en cambio, un relato de memoria *abre un debate*, puesto que el que escucha y el que habla están situados al mismo nivel en el escenario en el que sucede el testimonio. En este caso, más que asimetrías hay empatías.

En el escenario de la Historia, el testimonio también es despojado de toda la impronta que pudiera afectar al investigador de modo personal, ponerlo en peligro de subjetividad frente al relato objetivo de la historia que debe elaborar. Aunque considero que esta caracterización de la Historia es muy rígida, y no tiene en cuenta aquí modos diversos y contemporáneos de hacer historia, me interesa en este texto despejar precisamente todos los matices que recorren la mucho más estrecha relación entre la Historia y la Memoria que señalar sus puntos de encuentro, para poder llegar a una definición del uso específico del testimonio en cada materia.

[ 37 ]

Siguiendo a Esteban Lythgoe (2010), uno de los aportes significativos al tema del testimonio provino de Frank Ankersmit—*Historical Representation*—, quien consideró que el testimonio no es una *descripción* de un acontecimiento pasado que le proporciona evidencias a un historiador, sino una *representación* del mismo y, en ese sentido, situó «en pie de igualdad las declaraciones de los testigos con las investigaciones de los historiadores» (s. p.):

Quando Elie Wiesel o Annette Wieviorka sostienen que nos encontramos en la era del testimonio están reconociendo, entre otras cosas, que nuestra visión del Holocausto ha sido configurada no solo por la obra de historiadores como S. Friedlander o R. Hilberg, sino también por los testimonios de Primo Levi o del propio Wiesel, y que incluso suele dársele mayor reconocimiento y valor a estos últimos (s. p.).

Pese a tener su origen en la Historia, los trabajos de Memoria no deben ser confundidos con aquella. Desde este lugar hablamos para venir en auxilio de la validez del testimonio cuando se trata de acercarnos a los acontecimientos violentos que han trastocado las vivencias personales o de la vida en común de una sociedad, así como para superar sin generar nuevas violencias se ha requerido de la actuación de una justicia transicional se ha hecho necesaria, si se quiere llamar así, una *historia transicional*. Esa historia transicional, ligada a periodos recientes y enfocada en las víctimas y cuyas fuentes son los testimonios, no sería otra cosa que la memoria histórica.

Como lo dicen Esther Cohen (2004), y tantos otros defensores del testimonio, esta marca la especificidad de la Historia desde la segunda mitad del siglo xx. Así como antes los héroes eran convocados por la Historia, ahora lo serían los testigos, las víctimas. Por un lado, esta novedad ha convertido al historiador en una suerte de juez, toda vez que junto con su discurso narrativo acerca de los acontecimientos se siente impelido, debido a la magnitud de la injusticia o la atrocidad de los hechos de los que se ocupa, a expresar también un juicio acerca del carácter criminal de tal o cual acontecimiento (Brossat, 2006):

[ 38 ]

El testigo produce una marca irregular, deformante, en el flujo del tiempo para que el recuerdo conserve toda su potencia de interrupción y su poder de sofocar: para que el recuerdo conserve —contra el olvido— su capacidad infinita de suscitar el terror y la repulsión [...]. El testigo es un militante, no tanto de la memoria en general, sino de la huella. Tiene la misión de ser el guardián de las huellas de lo que, precisamente, está destinado a un proceso de desrealización (superlativo contemporáneo del olvido) [...]. La causa militante y la lucha del testigo se hacen en contra del sepultamiento anónimo en las fosas de la historia de este desperdicio hiperviolento (p. 127).

La historia se hizo, pues, consciente de ese «desperdicio hiperviolento» que quedaba por fuera de sus abstracciones y se vuelca por entero sobre el acontecimiento concreto, para lo cual tiene que salir en busca del testigo de ese acontecimiento y acoge la idea de que su testimonio, más que convertirse en un documento archivable, debe conservar la huella de aquel que habló, como una necesidad de «reanudar los hilos que unen el crimen al lenguaje» (Brossat, 2006, p. 133). Y puesto que «vivimos una época donde acontecimientos similares al Holocausto son posibles» (Bauer, 2002, citado en Cohen, 2004, s. p.) o, en palabras de Levi, en una época en la cual «Auschwitz no ha dejado de advenir» (citado en Brossat, 2006, p. 130), la Historia, a

través de los trabajos de Memoria, sigue enfrentándose a la necesidad de buscar la manera de dar cuenta de esta vigencia de la violencia superlativa.

Al privilegiar el análisis de los excluidos, de los marginados y de las minorías, la historia oral resaltó la importancia de memorias subterráneas que, como parte integrante de las culturas minoritarias y dominadas, se oponen a la «memoria oficial», en este caso a la memoria nacional. En un primer momento, ese abordaje hace de la empatía con los grupos dominados estudiados una regla metodológica y rehabilita la periferia y la marginalidad. Al contrario de Maurice Halbwachs, ese abordaje acentúa el carácter destructor, uniformizante y opresor de la memoria colectiva nacional. Por otro lado, esas memorias subterráneas prosiguen su trabajo de subversión en el silencio y de manera casi imperceptible afloran en momentos de crisis a través de sobresaltos bruscos y exacerbados. La memoria entra en disputa. Los objetos de investigación son elegidos, de preferencia, allí donde existe conflicto entre memorias en competencia (Pollak, 2006, p. 18).

Michael Pollak (2006), citando a Halbwachs, nos recuerda que lo que hace que nuestra memoria se pueda beneficiar de la de otro no es solo ser depositario de su testimonio sino, sobre todo, *concordar* con la memoria de quien testifica: «[...] es preciso también que ella no haya dejado de concordar con sus memorias y que haya suficientes puntos de contacto entre nuestra memoria y las demás para que el recuerdo que los otros nos traen pueda ser reconstruido sobre una base común» (p. 18).

[ 39 ]

Por la existencia de esa base común, no obstante, los trabajos sobre la memoria suceden en medio de un escenario de disputas acerca del pasado y acerca del relato. Como ya lo he dicho en otros contextos, lo que está en juego en la memoria no es solo una reinterpretación de un pasado distante, sino la manera de contar un pasado reciente y en continuidad con el presente y el futuro inmediato. Estas temporalidades son objeto de disputa porque con ellas se definen roles e imaginarios sobre las víctimas, los actores y sus responsabilidades.

Milán Kundera (2013) afirmó que:

La gente grita que quiere crear un futuro mejor, pero eso no es verdad, el futuro es un vacío indiferente que no le interesa a nadie, mientras que el pasado está lleno de vida y su rostro nos excita, nos irrita, nos ofende y por eso queremos destruirlo o retocarlo. Los hombres quieren ser dueños del futuro solo para poder cambiar el pasado (p. 17).

Pero esta fórmula se vuelca sobre sí misma en cuanto se reconoce la capacidad de intervención del pasado en el futuro y en cuanto se abandona la idea de que el futuro no está marcado ni es intervenido por el pasado. A eso se refiere Jesús Martín Barbero (2000, p. 53) cuando dice que «Hay un futuro olvidado en el pasado que es necesario rescatar, redimir y movilizar». En palabras de Rosa Belvedresi (2013):

[...] La expectativa del futuro es la que hace que surjan en el presente las preguntas por el pasado [...]. El futuro es el tiempo que no es pero que se avizora [...]. Introduce la dimensión de la esperanza que configura un aspecto particular del hacer actual que resignifica lo ya sucedido. Involucra una novedad que no tiene por qué reducirse a ser solo la espera de que algo no suceda [recordar para que no se repita], sino también la apuesta positiva de que algo nuevo surgirá, algo que no ha sucedido antes (pp. 152-154).

Ese horizonte de expectativas acerca del futuro que tiene ante sí la Memoria es otra de sus diferencias fundamentales con la Historia, cuyo objeto fundamental y cuya tarea se dirige a descifrar y narrar una verdad que sea lo más verificable y objetiva posible acerca del pasado.

[ 40 ]

Ahora bien, en los escenarios de justicia transicional se escuchan no solo las voces de las víctimas. Las audiencias públicas, diseñadas en Colombia al amparo de la Ley de Justicia y Paz para inducir la confesión de crímenes a cambio de beneficios judiciales, terminaron convirtiéndose en un oprobioso escenario de discursos heroicos y legitimadores de los paramilitares, confrontados de manera asimétrica con la palabra de las víctimas. Mientras más se valoraba, reconocía y escuchaba el testimonio del victimario, más se demeritaba y marginalizaba el de las víctimas. Se trata de una de las expresiones del fenómeno ampliamente estudiado por Leigh Payne en su libro *Testimonios Perturbadores* (Sánchez, 2010; Aranguren, 2012), perspectiva que desborda los alcances de este ensayo.

### **3. En auxilio del testimonio desde la Memoria**

#### **3.1 El testimonio indecible**

Inspirado en la descripción que hace Primo Levi del *musulmán*, Giorgio Agamben propició, con su descripción de una fenomenología del testimonio en Primo Levi, que hoy se diga que el sobreviviente es incapaz de llegar hasta

el fondo de la experiencia; que hoy se diga, por lo tanto, y desde distintas corrientes de pensamiento, que el testimonio es *indecible*:

[...] El testimonio se presenta aquí como un proceso en el que participan al menos dos sujetos: el primero, el superviviente, puede hablar pero no tiene nada interesante que decir, y el segundo, el que «ha visto a la Gorgona», el que «ha tocado fondo», tiene mucho que decir, pero no puede hablar. ¿Cuál de los dos es el que testimonia? ¿Quién es el sujeto del testimonio? (Agamben, 2000, p. 126).

Pero el filósofo italiano no niega la posibilidad del testimonio. Dice que el sobreviviente es un testigo que testimonia por los que no pueden rendir testimonio; que el testigo es un hombre que cede su subjetividad a la de aquellos no-hombres que fueron aniquilados en el Lager; que el suyo es un testimonio vicario, por delegación: «en ese caso, según el principio jurídico en virtud del cual los actos del delegado se atribuyen al delegante, es el musulmán el que de alguna manera testimonia» (Agamben, 2000, p. 126). La pregunta de Agamben, como él mismo la subraya en la cita de arriba es: *¿quién es el sujeto del testimonio?*

Esa pregunta, que estamos lejos de ser capaces de responder aquí, no obstante, debe ser contextualizada. Nos hemos acostumbrado a descontextualizar, es decir, a deshistorizar la filosofía, tanto que convertimos en principios irrevocables sus enunciados —no otra cosa sucedió con el famoso enunciado de Adorno acerca de que ya no era posible la poesía después de Auschwitz—. Olvidamos incluso que un enunciado como el de Agamben tiene un objeto concreto: el testimonio de Primo Levi. Y es verdad que cuando Primo Levi escribió él mismo quería decir que no era él el protagonista de su testimonio, que él iba a testimoniar por los que no sobrevivieron, por aquellos que no podían dar testimonio, y que para eso iba a sobrevivir, en primer lugar, y para eso iba a dedicar su vida a testimoniar, a darle cauce a un inevitable imperativo de hablar. Levi descubrió que no era fácil ser oído, que su testimonio no iba a ser tomado por verdadero y en medio de esa dificultad genera un tipo de testimonio que *no* debe ser tomado como el modelo universal del testimonio sino como un magistral modo de resolver un problema difícil: la tríada necesaria entre el acontecimiento, el testigo y la audiencia que lo escucha se había logrado desequilibrar debido a la magnitud del acontecimiento, un acontecimiento tan inhumano que no podía ser aceptado sin violencia por los hombres que lo escucharan. Agamben

habla de ese problema, de esa crisis del testimonio que enfrentó Levi y de cómo la resolvió.

Aun si el testimonio es incapaz de llegar hasta el fondo de los hechos —hasta la muerte, en el caso de las víctimas totales de la violencia—, el testimonio dice muchas otras cosas *interesantes*. Pero sobre todo dice lo que puede ser dicho. Y en esa medida no puede ser refutado por no llegar hasta el fondo. Debe ser valorado en tanto es capaz de afirmar lo que afirma, no lo que no puede afirmar.

[...] Cuál es la verdad del testigo es una cuestión permanentemente debatida, ya sea en el caso de las víctimas del Holocausto nazi (Roseman 1998), de las dictaduras militares latinoamericanas (Amar 1991), del apartheid sudafricano (Andrews 2007) o del terrorismo de ETA (Etxebarria 2009). No es, ni tiene por qué serlo, una «verdad histórica»; el testigo presenta, en el mejor de los casos, un relato preciso de su propia experiencia: este es el límite infranqueable de su testimonio (Agamben 2000; Calveiro 2006), este es también su valor profundo (Todorov 2000, 35) (Zubero, 2015, p. 91).

[ 42 ]

En el límite del debate sobre la imposibilidad del testimonio nos lleva a otro tema, el de las temporalidades del testimonio, tema que no vamos a desarrollar en este ensayo, pero que deja abierta la pregunta por el sentido del silencio o de los silencios como estrategia de protección personal, política o comunitaria en determinados contextos en donde reina el miedo. El silencio como testimonio diferido, como palabra en espera, porque en el fondo el silencio no es necesariamente olvido sino lugar de protección.

### 3.2 El testimonio imposible

Otra de las teorías que hacen a los más escépticos dudar acerca de la realidad del testimonio brota de la inagotable fuente de los escritos de Walter Benjamin: metafóricos, parabólicos. Subrayo estos dos adjetivos pues de ellos se deriva la lectura que podemos hacer de Benjamin. Cuando el filósofo alemán escribe en su ensayo *El narrador* que tras la experiencia de la Primera Guerra Mundial los soldados que regresaron lo hicieron enmudecidos, pues su cuerpo abatido, caído en medio de los combates, solo pudo conservar de esa violencia el paso de «las nubes», cuando define esa experiencia como una experiencia de *shock* que anula para siempre la posibilidad de que los seres humanos en adelante vuelvan a ser capaces de narrar su experiencia a

la manera en que lo hace el narrador tradicional, Benjamin no está hablando de la *imposibilidad* de la experiencia ni de la imposibilidad del testimonio. El filósofo alemán está diciendo que esa experiencia y esa narración ya no volverán a ser lo que eran cuando el sujeto no había sido escindido de sí mismo, enajenado por la violencia de su propia experiencia y por ello mismo capaz de narrarla como lo hiciera un narrador tradicional. Es verdad que el testimonio no es una narración tradicional. No es un «érase una vez», es una narración fragmentada, en constante movimiento de despliegue y repliegue, difícil, entrecortada... Y aquel que lo enuncia, cuando se trata de dar cuenta de una experiencia de violencia, es un sujeto roto, escindido de sí mismo, de su cuerpo, pero en todo caso presente en el lugar de su atestiguación.

El testimonio en la mayoría de los casos no redime, no vemos surgir de allí a un sujeto recompuesto y redivivo, pues a través suyo han hablado los vencidos —como diría Manuel Reyes Mate (1991)— y ha hablado la violencia de la que ha sido víctima también. Pero que el testimonio sea *reconocido* por otro, que el testimonio sea escuchado como un reclamo de justicia sí puede brindar algún alivio. La razón por la cual, en primer lugar, el testigo ha decidido hablar, ha sido cumplida. O se cumple cada vez que enuncia su testimonio, porque hay reclamos de justicia que no cesan. Pero también porque el testimonio por sí mismo puede tener una gran capacidad liberadora.

[ 43 ]

Otra alusión a la posibilidad de narrar la experiencia traumática después de la guerra, distinta de la de Benjamin, que me parece más cercana a nuestro contexto, es la que narra Italo Calvino en el prefacio que escribió para su primera novela, *El sendero de los nidos de araña* (1946), veinte años después de publicada:

El haber salido de una experiencia —guerra, guerra civil— que no había perdonado a nadie establecía una inmediatez de comunicación entre el escritor y su público: nos encontrábamos cara a cara, cargados por igual de historias que contar; todos habíamos tenido la nuestra, todos habíamos vivido vidas irregulares, dramáticas, de aventuras, nos arrebatábamos la palabra de la boca. Al principio, la renacida libertad de hablar fue para la gente furia de contar: en los trenes que volvían a circular, atestados de pasajeros y paquetes de harina y bidones de aceite, cada uno contaba a los desconocidos las vicisitudes que había atravesado [...]; nos movíamos en un multicolor universo de historia.

Quien comenzaba entonces a escribir se encontraba, pues, tratando la misma materia que el narrador oral anónimo: a las historias que habíamos vivido personalmente o de las que habíamos sido espectadores, se añadían las que nos habían llegado ya como relatos, con una voz, una cadencia, una expresión mímica. Durante la guerra partisana las historias se transformaban apenas vividas y se transfiguraban en historias contadas por las noches en torno al fuego, iban adquiriendo un estilo, un lenguaje, un humor como de bravata, una búsqueda de efectos angustiosos o truculentos. Algunos de mis cuentos, algunas páginas de esta novela atienen en su origen esa tradición oral recién nacida en los hechos, en el lenguaje (Calvino, 1964, s. p.).

### 3.3 El testimonio bajo sospecha

La famosa afirmación de Vladimir Jankélévitch (1987, citado en Finkielkraut, 2002), «Allí donde no podemos *hacer nada*, podemos al menos sentir inagotablemente» (p. 24), parece haber perdido vigencia ahora que percibimos cómo se ha ido afianzando precisamente la idea contraria, la idea de una cierta *fatiga de la compasión*:

[ 44 ]

Es lo que trabajos más recientes vienen denominando *fatiga de la compasión* (Chouliaraki 2008b, 373; Kinnick, Krugman y Cameron 1996; Moeller 1999; Tester 2001, 17-22); o lo que Keenan (2002, 104) denomina la «lección de Bosnia»: en el corazón de Europa un país fue destruido y se perpetró un genocidio, todo ello televisado, y Occidente se limitó a mirar sin hacer nada. [...] Pero no caigamos en la fantasía de un conocimiento que despierte automáticamente la conciencia (Rieff 2003, 53). Aunque podemos estar informados, no estamos necesariamente concernidos por dicha información (Zubero, 2015, p. 92).

Es necesario pensar cómo nos situamos como audiencia frente al testimonio. ¿Nos situamos frente al testimonio como nos situamos frente a las imágenes, frente a la información aparentemente no mediatizada que hoy recibimos en ráfagas? Según la reflexión de Alain Finkielkraut (2002):

Lo que era puesto en palabras es primero y ante todo dado a ver. Lo que era objeto de una traducción aparece en vivo y tal cual es. Lo que era diferido es instantáneo. Que ocurran aquí o en otra parte, los hechos nos llegan en tiempo real, es decir, más rápidamente que las *noticias*. Éramos los destinatarios de la información; nos convertimos en los *testigos* de la historia de los hombres (p. 23).

La razón por la cual hoy todos nos vemos llamados a testificar, ya no sobre Auschwitz sino sobre cualquiera de los crímenes que conocemos, es que ya no estamos a salvo de no verlos. Pero, agrega el filósofo francés, pese a la inmediatez con la que recibimos la información, no nos parece que ella sea sinónimo de verdad, que sea sinónimo de realidad, ni que su inmediatez sea sinónimo de falta de mediación; en resumen, ni la información, ni la imagen, ni la inmediatez son sinónimo de sentido: «A las preguntas ¿por qué? o ¿desde cuándo?, no hay respuesta accesible a simple vista. La experiencia humana, bajo el régimen visual, aparece expoliada de su textura narrativa. Los hechos están desoldados de su memoria» (Finkelkraut, 2002, p. 34). Y concluye, alertando sobre el doble peligro de reducir todo a Auschwitz, de pretender explicarlo todo ante ese mismo tribunal y de desconfiar de todo y en todo buscar su falsedad sin hacer caso a lo obvio que vemos: «vivimos bajo el doble imperio del presente perpetuo y de un pasado reducido a la Shoah» (p. 44): «Como ningún acontecimiento estará libre de sospecha, ninguna noticia imprevista vendrá a molestar a nadie. Demasiado mediólogo como para dejarse engañar, demasiado clarividente como para confiar en sus propios ojos, el cibernauta incrédulo no reconocerá sino los hechos que le convengan a su creencia» (p. 45).

Me uno a la idea de Finkelkraut de que Auschwitz hipostasiado en modelo trascendente de acontecimiento, en modelo de testimonio, en modelo de testigo, en modelo de audiencia nos impide no solo ver a Auschwitz como un acontecimiento real, sino ver hacia nuestros propios acontecimientos locales, concretos, particulares y situados históricamente.

[ 45 ]

## Referencias bibliográficas

1. Agamben, Giorgio. (2000). *Lo que queda de Auschwitz. El archivo y el testigo. Homo Sacer III*. Valencia: Pre-Textos.
2. Aragón González, Luis. (2011). El testimonio y sus aporías. *Escritura e imagen*, vol. ext., pp. 295-311.
3. Aranguren R., Juan Pablo. (2012). *La gestión del testimonio y la administración de las víctimas: el escenario transicional en Colombia durante la Ley de Justicia y Paz*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre, Clacso.
4. Bataillon, Gilles y Galindo Juárez, Vania. (2008). Trabajo del antropólogo y trabajo de los testigos, La Mosquitia 1982-2007. *Estudios Sociológicos*, 26 (78), pp. 509-555. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40421173>
5. Begué, Marie-France. (2003). *Paul Ricoeur: la poética del sí mismo*. Buenos Aires: Biblos.

6. Belvedresi, Rosa. (2013). ¿Puede la memoria del pasado decir algo sobre el futuro? En Mudrovcic, María Inés y Rabotnikof, Nora (eds.). *En busca del pasado perdido* (pp. 142-154). México, D. F.: UNAM, Siglo XXI.

7. Beverley, John. (1993). El testimonio en la encrucijada. *Revista Iberoamericana*, LIX (164, 165), pp. 485-495.

8. Bloch, Marc. (1952 [1949]). *Introducción a la Historia*. México: Fondo de Cultura Económica.

9. Bloch, Marc. (2006a). Crítica histórica y crítica del testimonio. En: *Historia e historiadores* (pp. 18-27). Madrid: Akal.

10. Bloch, Marc. (2006b). *Historia e historiadores*. Madrid: Akal.

11. Brossat, Alain. (2006). El testigo, el historiador y el juez. En: Richard, Nelly (ed.). *Políticas y estéticas de la memoria* (pp. 123-134). Santiago de Chile: Cuarto Propio.

12. Burgos, Elizabeth. (1983). *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*. La Habana: Casa de las Américas.

13. Calvino, Italo. (1964). Prefacio. En: *El sendero de los nidos de araña*. Recuperado de <https://historiaaudiovisual.wikispaces.com/file/view/Calvino,+Italo+-+El+sendero+de+los+nidos+de+ara%C3%B1a.pdf>

14. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016, octubre 31). Notas de campo: Estamos andando [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=SUIX0BG95EA>

[ 46 ]

15. Cohen, Esther. (2004). El testimonio de los campos: entre la realidad y ficción. *Fractal*, IX (34). Recuperado de <http://17edu.org/wp-content/uploads/2016/09/17MEDIOS-2004-002-Esther-Cohen.pdf>

16. Duby Georges. (1988). *Diálogo sobre la Historia. Conversación con Guy Lardreau*. Madrid: Alianza.

17. Felman, Shoshana & Laub, Dori. (1992). *Testimony. Crises of Witnessing in Literature, Psychoanalysis, and History*. New York & London: Routledge.

18. Finkelkraut, Alain. (2002). *Una voz viene de la otra orilla*. Buenos Aires: Paidós.

19. Fleer, Peter. (2012). Guatemala, del silencio armado a la lucha de las voces. *Iberoamericana*, XII (47), pp. 205-222.

20. Hartog, François. (2001). El testigo y el historiador. *Estudios Sociales*, 21, pp. 9-28.

21. Hatzfeld, Jean. (2004). *Una temporada de machetes*. Barcelona: Anagrama.

22. Kundera, Milan. (2013). *El libro de la risa y el olvido*. Barcelona: TusQuets.

23. Levi, Primo. (1989). *Los hundidos y los salvados*. Barcelona: Muchnik.

24. Lythgoe, Esteban. (2008). El desarrollo del concepto de testimonio en Paul Ricoeur. *Eidos*, 9, pp. 32-56.

25. Lythgoe, Esteban. (2010). ¿Una superación de los límites de la representación? La reelaboración del debate en Frank Ankersmit y su recurso al testimonio. *Revista*

*Latinoamericana de Filosofía*, 36 (2). Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-73532010000200001#nota11](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-73532010000200001#nota11)

26. Martín-Barbero, Jesús. (2000). El futuro que habita la memoria. En: Sánchez, Gonzalo y Wills, María Emma (comps.). *Museo, memoria y nación. Misión de los museos nacionales para los ciudadanos del futuro*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Cultura, Museo Nacional de Colombia, PNUD, IEPRI, ICANH.

27. Pollak, Michael. (2006). *Memoria, olvido, silencio. La producción social de identidades frente a situaciones límite*. La Plata: Al Margen.

28. Prada Oropeza, Renato. (2001). *El discurso-testimonio y otros ensayos*. México, D. F.: UNAM.

29. Real Academia Española. (s. f.). Diccionario de la lengua española. Testimonio. Recuperado de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=Zfi5hda>

30. Retamal, Sofía. (2007). El testimonio como discurso en el juicio oral. *Revista de Psicología*, xvi (1), pp. 41-67.

31. Reyes Mate, Manuel. (1991). *La razón de los vencidos*. Barcelona: Anthropos.

32. Ricoeur, Paul. (1996). Prólogo. En: *Sí mismo como otro* (pp. xxxv-xxxvi). Madrid: Siglo XXI.

33. Sánchez Gómez, Gonzalo. (2010). Los victimarios ante los estrados judiciales. Notas de presentación del libro *Testimonios perturbadores: ni verdad ni reconciliación en las confesiones de violencia de Estado*. Uniandes-Ceso/ Departamento de Ciencia Política / Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2009. De: Leigh A. Payne. *Análisis Político*, 23 (68), pp. 129-133.

34. Semprún, Jorge. (1995). *La escritura o la vida*. Barcelona: Tusquets.

35. Stoll, David. (2008). *Rigoberta Menchú and the Story of All Poor Guatemalans*. Boulder, CO: Westview.

36. Zubero Beascochea, Imanol. (2015). Espectadores del dolor ajeno: una imagen no vale más que mil palabras. *Revista de Estudios Sociales*, 57, pp. 89-99.



## Artículos



*Indio encuero*  
De la serie *Terrenos invertidos*  
Óleo sobre lienzo  
60 x 80 cm  
2018  
Medellín





# Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto. El caso del corregimiento de Lerma \*

Eduardo Andrés Chilito Piamba (Colombia)\*\*

## Resumen

El reconocimiento y análisis de experiencias relacionadas con la participación comunitaria y la construcción de paz desde los territorios permiten afianzar nuevos modelos de planeación basados en el desarrollo local, la gobernabilidad democrática y la superación del conflicto. Para este propósito, se acude al enfoque de la gobernanza territorial, el cual, además de advertir las condiciones de gobernabilidad en un determinado contexto, ayuda a comprender la interacción de intereses y de actores en relación con la resolución de conflictos y los marcos de convivencia. La experiencia de participación comunitaria del corregimiento de Lerma, Cauca, Colombia, plantea un modelo político para la toma de decisiones y el desarrollo local, en donde las acciones del Gobierno se articulan a una serie de repertorios y actores propios del territorio. La reconstrucción de este tipo de dinámicas permite tener mayores elementos de análisis para los diversos actores sociales y políticos involucrados en discutir sobre la materialización del posconflicto. De otro lado, proporciona herramientas para debatir y confrontar las nociones y elementos teóricos «clásicos» alrededor de la gobernabilidad y la gobernanza.

[ 51 ]

## Palabras clave

Participación Comunitaria; Gobernanza; Gobernabilidad; Posconflicto; Colombia.

**Fecha de recepción:** marzo de 2018 • **Fecha de aprobación:** junio de 2018

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Participación comunitaria y gobernabilidad: experiencias exitosas para el posconflicto en el Cauca*, desarrollado por el grupo de investigación en formación Región, posconflicto y participación ciudadana, en el marco de la convocatoria hecha por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2017.

\*\* Politólogo. Magíster en Estudios Políticos. Doctor en Ciencia Política. Docente investigador de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca, Colombia. Correo electrónico: echilito@unicauca.edu.co

### **Cómo citar este artículo**

Chilito Piamba, Eduardo Andrés. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto. El caso del corregimiento de Lerma. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 51-72. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a03>

## **Community Participation, Governance and Governability. Experiences of Peace Building in the Department of Cauca, Colombia, and its Contribution to the Post-Conflict. The Case of the Corregimiento of Lerma**

### **Abstract**

The recognition and analysis of experiences related to community participation, and the construction of peace from the territories allow to consolidate new planning models based on local development, democratic governability and the possibility of overcoming the Colombian conflict. For this purpose, the authors use the approach of «territorial governance», which, in addition to showing the conditions of governability in a given context, helps to understand the interaction of interests and actors in relation to conflict resolution and spaces of coexistence. The experience of community participation in the corregimiento of Lerma (Cauca) puts forward a political model for decision making and local development where the government is not the only actor involved, since it is articulated to different actors of the region, their repertoires and their territory. On the one hand, the reconstruction of this type of dynamics provides better elements of analysis for the various social and political actors involved in discussing the materialization of the «post-conflict». On the other hand, it provides tools for debating and confronting notions and «classical» theoretical elements around governability and governance.

### **Keywords**

Community Participation; Governance; Governability; Post-Conflict; Colombia.

## Introducción

El objetivo de este artículo es caracterizar la influencia de la participación comunitaria, la gobernabilidad y la gobernanza en experiencias de construcción paz para el posconflicto desde el departamento del Cauca, Colombia. A partir de un plano descriptivo, se analiza y se caracteriza el proceso comunitario: *Jerma: Territorio de Convivencia y Paz*.<sup>1</sup> La reconstrucción y reconocimiento de este tipo de dinámicas permite tener mayores elementos de análisis para los diversos actores sociales y políticos involucrados en discutir sobre la materialización del posconflicto; además, proporciona herramientas para debatir y confrontar las nociones y elementos teóricos «clásicos» alrededor de la gobernabilidad y la gobernanza.

De otro lado, esta propuesta se presenta como una oportunidad para conocer los procesos de participación comunitaria que se gestan desde el ámbito territorial, contextos en el que el tema de la construcción de paz, la resolución de conflictos y los marcos de convivencia se constituyen como ejes articuladores del desarrollo local. El reconocimiento y análisis de esta experiencia permite considerar nuevos mecanismos participativos desde lo territorial, acordes a la promoción de nuevos modelos de planeación basados en la gobernabilidad democrática y la superación del conflicto.

[ 53 ]

El carácter de este estudio es de tipo descriptivo y exploratorio, puesto que además de caracterizar y detallar el proceso organizativo de esta comunidad en relación con la conformación de «hechos de paz», también se constituye en una posibilidad para conocer una dinámica sociopolítica poco estudiada, la cual puede aportar nuevos conceptos y modelos relacionados con la gobernabilidad y la gobernanza desde los territorios. Para la recolección de datos, se privilegió la realización de entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores clave involucrados en el proceso organizativo y comunitario de esta región. En este caso, se tomó como referencia a los principales promotores de esta iniciativa.

Concretamente, se tienen en cuenta tres dimensiones para el análisis: redes y relaciones de actores, participación e incidencia de la comunidad en

---

<sup>1</sup> Este es un proceso de organización comunitaria que tiene lugar desde 1988 en el corregimiento de Jerma, del municipio de Bolívar, Cauca. Inicialmente se constituyó como una iniciativa de construcción de paz para confrontar el clima de violencia generalizado en el territorio, producto de la llegada del narcotráfico (Navia, D., comunicación personal, 2017, septiembre 23).

los procesos de toma de decisiones y capacidad de los actores sociales para transformar su realidad social. De igual forma, se acude a referentes teóricos y estudios previos relacionados con el tema, los cuales ayudan a enmarcar tanto el debate teórico inicial como la contextualización del territorio.

## 1. Gobernabilidad y gobernanza desde los territorios

Independientemente de la multiplicidad de sentidos que han adquirido en razón a los diversos contextos sociopolíticos y socioeconómicos en los que han evolucionado, los términos gobernabilidad y gobernanza guardan una estrecha relación, ya que activan y refuerzan el orden de la política, es decir, se encuentran comprometidos con los procesos de toma de decisiones, los cuales no solamente se dirigen a rescatar marcos de cooperación y convivencia sino también a considerar conflictos (Revesz, 2009). Esta condición permite que ambos conceptos apunten a direcciones complementarias de la administración del poder: por un lado, la gobernabilidad representa su verticalidad y, por el otro, la gobernanza evoca la multidireccionalidad (Cante y Trujillo, 2014). Para efectos de este artículo, se privilegiarán aquellas acepciones que destacan la importancia de los procesos participativos y el desarrollo territorial local, no sin antes hacer algunas precisiones semánticas e históricas alrededor de los dos conceptos.

[ 54 ]

### 1.1 Origen y evolución de los términos

En sentido estricto, el término «gobernabilidad» se refiere a la habilidad de gobernar, es decir, la cualidad que el Estado y el gobierno adquiere en la medida que hace uso de sus recursos para alcanzar una efectividad y una legitimidad mínima respecto a las decisiones que toma en una sociedad (Revesz, 2009). Este es un concepto propio de la Ciencia Política que irrumpe en la primera mitad de la década de 1970, el cual se vio seriamente comprometido con los intereses del ideario neoliberal de la época, la cual a partir de la conformación de esta serie de conceptos intentó dar explicaciones a la profunda crisis política, social y económica por la que se estaba atravesando (Benavides y Duarte, 2010).

En el caso de Latinoamérica y otros países que experimentaron la llamada *tercera ola de la democratización* en la década de 1980 (Huntington, 1994), la noción de gobernabilidad fue adaptada para tratar de comprender los procesos de transición democrática; en este caso, adquiere el rótulo de «gobernabilidad democrática» (Prieto, 2003); sin embargo, a pesar de

las buenas intenciones para llevar a feliz término este proyecto, todavía se sobreponen criterios de racionalidad económica, basados principalmente en políticas de ajuste y determinismos tecnocráticos que enfatizan sobre la inevitable reducción del Estado. Para la década de 1990, como consecuencia del proceso de globalización de la economía, este término se tiende a ajustar y pasa a comprenderse como «buen gobierno», producto de la insistencia por parte de los organismos internacionales de financiación —caso Banco Mundial— que simplifican la lógica gubernamental a partir de los siguientes planos: «el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico» (Rosas, Caderón y Campos, 2012, p. 115).

Las dimensiones propias que constituyen a la gobernabilidad se dan a partir de tres factores: efectividad, legitimidad y estabilidad; en ese orden, su conformación depende de la capacidad del gobierno para promocionarlas (Camou, 2000). Los criterios en los que se enmarca la gobernabilidad desde esta lógica son los siguientes: «1) el Estado de derecho: seguridad de los ciudadanos, respeto de la ley e independencia de los magistrados; 2) la buena administración: gestión pública eficaz y equitativa; 3) la responsabilidad y la imputabilidad: rendición de cuentas por parte de los dirigentes políticos frente a la población, y 4) la transparencia: información disponible y fácilmente accesible» (Hufty, 2006 citado por Cante y Trujillo, 2014, p. 29). De otro lado, en Latinoamérica y otros lugares del mundo, desde hace algunos años se ha articulado el término «gobernabilidad territorial», aspecto dirigido a analizar tres fenómenos en particular: la descentralización, el desarrollo y la nueva configuración territorial (Revesz, 2009).

Respecto al término «gobernanza», su origen es más reciente y se encuentra comprometido con el ámbito de la economía institucional y de la regulación (Rosas, Calderón y Campos, 2012). Para una aproximación inicial, la gobernanza es entendida como una forma de gobernar, concretamente, como un proceso en el que se ponen de presente las relaciones entre el Estado y la sociedad (Revesz, 2009). En este caso, entran a operar los aspectos instrumentales relacionados con el ejercicio del poder, es decir, se destacan aquellas facultades propias del Estado y del mismo gobierno y, a su vez, se reconocen las que provienen del resto de organizaciones e instituciones que están «afuera» pero que también inciden en el debate político.

[ 56 ] El origen del concepto gobernanza tuvo lugar a finales de la década de 1980. En primera instancia, surgió en correspondencia con las reformas al sector público ocurridas en Europa, producto de las recomendaciones hechas por el Banco Mundial, las cuales estaban dirigidas a simplificar los procesos de intervención de los poderes públicos y facilitar la intervención de la toma de decisiones a agentes colectivos no estatales, en este caso, preferiblemente económicos (Rosas, Calderón y Campos, 2012).<sup>2</sup> Por otra parte, no hay que perder de vista que la noción anglosajona, *governance*, ya había sido implementada en la década de 1960 desde la llamada teoría de la dirección política, la cual consistía en el análisis del papel de la autoridad política en su propósito de regular los procesos y las estructuras socioeconómicas; sin embargo, más adelante esta tarea trascendió, dejando de ser una teoría prescriptiva dirigida a la planificación de políticas a concentrarse en el desarrollo e implementación de estas (Prieto, 2003). La confusión semántica del término provocó la generalización y relativización del mismo, en el sentido de que la mayoría de sus acepciones están sujetas a contextos político-administrativos diversos. En este escenario, tomó fuerza la perspectiva relacionada con «la adopción de nuevas modalidades de la gestión pública que responden a la idea de que los regímenes democráticos reforzaban su legitimidad y su eficiencia tomando en cuenta las interacciones entre la esfera gubernamental, el mundo de la empresa y diversos actores de la sociedad civil» (Revesz, 2009, p. 34). En consecuencia, se puede decir que el término gobernanza es un concepto en construcción, lejano aún de un significado único e intersubjetivo; sin embargo, en los últimos años se destaca su influencia e intervención en los procesos de toma de decisiones.<sup>3</sup>

El marco analítico propuesto por Marc Hufty (2009) ayuda a comprender mejor la evolución y aplicabilidad del concepto. En ese sentido, la gobernanza puede ser agrupada a partir de tres enfoques: como sinónimo de

<sup>2</sup> Para el caso de Latinoamérica, el uso del término gobernanza empezó a generalizarse desde las agencias de cooperación internacional: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM); en primera instancia, estuvo comprometido con los estudios y prácticas de la gobernabilidad, concretamente con el desarrollo de la noción de «buen gobierno», cuestión que finalmente se constituyó en una «herramienta» para hacer más efectiva la ayuda internacional en los llamados países subdesarrollados (Rosas, Calderón y Campos, 2012).

<sup>3</sup> El carácter multívoco del término ha provocado su tratamiento a partir de diversos ámbitos de pensamiento, entre los que se destacan la nueva gerencia pública (NGP), el neoinstitucionalismo, la administración pública y la política territorial. Respecto a esta tendencia, Luis Aguilar (2006) enfatiza sobre su componente posgubernamental, en tanto que la gobernanza es la acción del gobierno más allá de sí mismo, en la medida que incluye la acción de agentes económicos y sociales en los procesos de gestión pública.

gobierno, como marco normativo y como marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos.<sup>4</sup> Esto corrobora la superación de la lógica clásica del concepto, pasando a constituirse una relación más horizontal en la que intervienen diversos actores sociales, administrativos y empresariales, todos comprometidos con el direccionamiento de la sociedad y la economía. De esta forma, la gobernanza empieza expresarse y configurarse desde diversos ámbitos, a saber: gobernanza multinivel o global, gobernanza democrática, gobernanza territorial o local y gobernanza urbana integrada (Huffy, 2009; Rosas, Calderón y Campos, 2012). De otro lado, autores como Francisco Longo (2009, 27-30 de octubre), Claire Launay (2005) y Luis Aguilar (2006) se inclinan por hacer una distinción entre una definición descriptiva y una normativa o prescriptiva sobre el término, conformándose nociones tales como buena gobernanza, gobernanza como eficacia, nueva gobernanza, entre otras.

Para efectos de este artículo y advirtiendo su énfasis sobre lo territorial, se privilegia la disertación hecha por Freddy Cante y Luisa Trujillo (2014), quienes a partir de las consideraciones hechas por Jan Kooiman definen a la gobernanza como la manera en que los grupos políticamente organizados buscan resolver los problemas a través de acciones colectivas novedosas.

## 1.2 Gobernabilidad territorial y gobernanza local

[ 57 ]

Los términos gobernabilidad territorial y gobernanza local responden a dinámicas asociadas a la aparición y conformación de procesos propios de la globalización, en las cuales, ante la incapacidad del Estado para resolver y atender el sinnúmero de demandas sociales, diversos actores sociales y políticos del orden local se postulan como agentes relevantes para la consecución de la gobernabilidad (Prieto, 2003). El uso de estos términos ha sido muy común durante los últimos años en Latinoamérica, contexto en el cual han tenido lugar procesos sociopolíticos de gran impacto en el ámbito territorial, entre los que se destacan la descentralización, la subsidiariedad y el desarrollo local.

Este contexto posibilita que nociones como las de gobernanza territorial o gobernanza local se afiancen, toda vez que se constituye en un proceso organizativo de carácter amplio basado en la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio. La conformación de esta estructura permite

---

<sup>4</sup> En el marco analítico propuesto por Huffy también se tienen en cuenta cinco categorías que resultan imprescindibles a la hora de remitirse a un contexto: los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos.

la elaboración de una «visión territorial compartida», indispensable para obtener la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional (Rosas, Calderón y Campos, 2012, p.124).

En concreto, la gobernanza territorial guarda una profunda relación con la gobernabilidad, en el sentido de las acciones del gobierno e implica la conformación de un nuevo modelo operativo para los actores y sectores que intervienen en la toma de decisiones y en la actividad política en general (Rosas, Calderón y Campos, 2012). Un componente esencial en este escenario es el protagonismo que adquiere la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, cuestión que, de paso, es motivo de estudio en el presente artículo. Para el caso de Colombia, algunos autores asumen que la participación es un acto eminentemente político que contribuye a afianzar y legitimar los procesos de toma de decisiones en el orden local (Velásquez y Gonzáles, 2003 citados por Milanés, 2015). De otro lado, cuando se pone de presente la relación entre la participación y los procesos de movilización social, estos coadyuvan a legitimar la conformación de políticas públicas locales, puesto que existe una relación un poco más «horizontal» en términos de relaciones de poder entre los representantes de la sociedad civil y la institucionalidad (Sarmiento, 2010 citado por Milanés, 2015).

[ 58 ]

Este marco de acción permite identificar tres dimensiones esenciales en los que se ratifica el proceder de la gobernanza desde el ámbito local:

- **Coordinación y Cooperación:** se evalúa la relación entre gobierno local y organizaciones sociales (Redes/relaciones de actores)
- **Participación/Incidencia:** la ciudadanía debe ser parte de los procesos de toma de decisiones que le afecten o le interesen.
- **Transformación:** se evalúa la capacidad del actor social para incidir de forma efectiva y clara en los procesos de política pública y transformar sus realidades (Milanés, 2015, p. 10).

## **2. Breve aproximación a la conflictividad sociopolítica del departamento del Cauca**

Para tener mayor claridad respecto al proceso comunitario sobre el que se enfatiza el presente artículo, es indispensable hacer un bosquejo sobre las actuales conflictividades sociopolíticas del departamento del Cauca, teniendo en cuenta tanto sus antecedentes como su impacto en el ámbito regional. Sin

embargo, antes de remitirnos a cada uno de ellos, resulta conveniente hacer una descripción sociodemográfica del territorio.

## **2.1 Características sociodemográficas del departamento del Cauca**

El departamento del Cauca cuenta con una extensión 30 169 Km<sup>2</sup>, se encuentra ubicado al suroccidente de Colombia, entre las regiones Pacífica y Andina y las cordilleras Oriental y Central. Limita al sur con Putumayo y Nariño, al occidente con el océano Pacífico, al oriente con Huila y al norte con Tolima y Valle del Cauca. Político-administrativamente está conformado por 42 municipios, distribuidos en 6 subregiones: Norte, Centro, Pacífico, Oriente, Sur y Macizo. El departamento cuenta con una población estimada en 1 268 937 habitantes, con una proyección a 2014 de 1 366 984 habitantes, de los cuales 20,72% se reconocen como indígenas y 22,9% como afrocolombianos; 40,53% de la población habita en centros poblados, mientras que el restante 59,47% está establecida en el sector rural (DANE, s. f.).

## **2.2 Actuales conflictividades sociopolíticas del departamento del Cauca: antecedentes, causas e impactos**

De entrada, hay que tener en cuenta que el departamento del Cauca ha sido históricamente un territorio de disputa y control territorial, de heterogeneidad cultural y con procesos políticos especiales como las movilizaciones indígenas y campesinas, la persistencia de élites políticas tradicionales y la presencia de economías legales e ilegales. Sumado a lo anterior, el narcotráfico y el conflicto armado se disputan el control de las vías, los corredores estratégicos y los centros de procesamiento de la droga (Chilito y Calvache, 2018).

Entre las hipótesis más sobresalientes que intentan explicar las diversas conflictividades sociopolíticas del departamento del Cauca se encuentra aquella que se refiere a las crisis de poder y de relevo de una clase política «aristocrática», la cual se niega a abandonar sus privilegios heredados desde la colonia, y de las mismas guerras intestinas del siglo XIX. Este hecho impacta enormemente en diversos ámbitos, por ejemplo: en lo económico se mantienen formas de organización como *la hacienda*, la cual ha facilitado el sometimiento de campesinos, indígenas y afrodescendientes; fuera de ello, se constituyó en un obstáculo para impulsar proyectos económicos de mayor integración social como la agroindustria y la producción manufacturera (PNUD, 2014).

[ 59 ]

Esta situación provocó la emergencia de una nueva clase política procedente de los sectores sociales medios de la sociedad caucana, pionera en la implementación de los métodos clientelistas y subordinada ante el poder abominable del narcotráfico y el paramilitarismo provenientes de otros departamentos. Todos estos hechos confluyen con la efervescencia de la conflictividad social de la década de 1970 y los cambios institucionales de la década de 1980, que en el primer caso se destaca la lucha por la tierra por parte de las comunidades indígenas, mientras que para el segundo el afianzamiento de nuevos proyectos políticos y sociales de índole regional y local (PNUD, 2014).

De otro lado, la histórica presencia de guerrillas en este territorio inicialmente estuvo relacionada con la ubicación geoestratégica del mismo, la cual permitía su movilidad y repliegue; sin embargo, la persistente conflictividad social, la creciente inequidad, la ausencia de liderazgo político y la incapacidad del Estado, conllevaron a que estos grupos armados ilegales tuvieran en algunos casos una relación cercana con la población (PNUD, 2014).

### ***2.2.1 El acceso equitativo a la tierra y la definición de territorios étnico-culturales***

[ 60 ]

Los conflictos por la tierra y el territorio han estado presentes a lo largo de la historia del departamento del Cauca; sin embargo, estos pasan a ser más pronunciados a partir de comienzos del siglo xx. En este caso, la controversia se dirige principalmente a la disputa entre grandes propietarios y comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. De esta manera, los problemas tienden a ser múltiples debido a que no es solo la cuestión de la distribución de la tierra, sino también, el uso y la tenencia de la misma (Duque, 2015). En este contexto, es la organización indígena la que empieza a liderar procesos de recuperación de tierras y de derechos para su comunidad, cuestión que más adelante va a ser replicada por las comunidades afrodescendientes en razón de su cultura (PNUD, 2014).

Por otro lado, las comunidades campesinas que no se reconocen propiamente como una etnia, pero sí como una cultura, reclaman el acceso a mejores tierras, toda vez que la vocación y requerimientos propios de sus suelos no son aptos para un desarrollo de la producción agrícola a gran escala y, en algunos casos, para garantizar la soberanía alimentaria de sus comunidades. Según, este hecho ha provocado que la «frontera agrícola» se

extienda hacia zonas de protección y conservación poniendo en riesgo al ecosistema (PNUD, 2014).

### **2.2.2 Los cultivos de uso ilícito y la minería ilegal**

La difícil situación económica del departamento ha obligado a cierto sector de la población a optar por estas actividades ilícitas, las cuales, para su establecimiento y expansión, generalmente acuden a la intimidación y el desplazamiento de la población por intermedio de estructuras armadas ilegales que hacen presencia en los territorios.

Para el caso de los cultivos ilícitos, su llegada a la región data desde finales de la década de 1970, sin embargo, es para la década de 1980 que esta economía ilícita experimenta periodos de «bonanza», aquí se ven comprometidos tanto diversos territorios del departamento como tipo de cultivos: coca, amapola y marihuana: «En 1984 se dio la primera bonanza cocalera, luego se inició el cultivo de amapola durante los 90 para declinar a mediados de la misma década y luego a finales de los 90, regresan los cultivos de coca del Putumayo hacia el Pacífico y el macizo» (Duque, 2015, p. 25). Vale la pena aclarar que en el caso los cultivos de hoja de coca, estos no siempre han estado relacionados con la ilegalidad, en el sentido que han tenido un uso ancestral por parte de comunidades indígenas y campesinas dirigido a lo medicinal y lo alimenticio (Duque, 2015).

[ 61 ]

En el caso concreto de los procesos organizativos y comunitarios, se puede decir que todas las actividades provenientes del narcotráfico afectan la gobernabilidad y la territorialidad de las comunidades en el sentido de que las hace más vulnerables y frágiles. De otro lado, las acciones inconsultas de los gobiernos para contrarrestar esta problemática —aspersiones aéreas y erradicación forzada— afectan directamente al «eslabón más débil» de esta cadena productiva: el cultivador. Lo anterior debido a que este actor se ha visto involucrado en situaciones de desplazamiento forzado, violaciones de derechos humanos y deterioro de su entorno ambiental (PNUD, 2014).

Por último, el fenómeno de la minería —legal e ilegal— se ha acentuado durante la última década, y la postura por parte de los diversos grupos poblacionales del departamento ha sido de rechazo, en el sentido de que esta actividad se constituye como una amenaza al territorio, la autonomía y el medio ambiente. Sin embargo, existen sectores a favor de la misma, puesto que la definen como una «alternativa» para mitigar el problema de

desempleo y la generación de ingresos. En el caso de la minería ilegal, «se ha concentrado entre 2010 y 2014 en la zona norte del Cauca en Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires y Caloto, y en la zona sur, en los municipios del Patía, Bolívar y Almaguer» (Duque, 2015, p. 25). Entre los principales inconvenientes relacionados con el establecimiento de esta última, tienen que ver con la intervención de diversos actores armados ilegales —grupos armados privados, bandas criminales y guerrillas— que rivalizan por el control de la actividad (Duque, 2015).

### ***2.2.3 El conflicto armado y la violencia sociopolítica***

La amalgama de conflictos sociopolíticos presentes en el devenir histórico del departamento ha conllevado a que en la región hayan tenido presencia diversos actores armados ilegales, inicialmente grupos insurgentes;<sup>5</sup> además, la posición geoestratégica del territorio lo ha constituido como «epicentro» de la guerra durante un poco más de dos décadas. En este escenario ha tenido lugar la disputa por el control territorial y de diversas actividades ilícitas —minería ilegal, narcotráfico y tráfico de armas— por parte de grupos armados guerrilleros y la contrainsurgencia a cargo de grupos paramilitares y bandas criminales (Chilito y Calvache, 2018).

[ 62 ]

A partir de 2003 los planes militares del Gobierno se fortalecieron, prueba de ello, es la implementación del Plan Nacional de Consolidación Territorial en asocio con el Gobierno de Estados Unidos, que con el aumento considerable de la fuerza militar buscaban recuperar el control de aquellas zonas que habían sido afectadas por la presencia de grupos armados ilegales y por el narcotráfico (Indepaz, 2012). En este contexto, la presencia de la Fuerza Pública en el departamento del Cauca tiende a fortalecerse; sin embargo, entre el periodo 2007-2013, en el que tienen lugar las dos primeras fases de esta iniciativa, se presentó el mayor número de violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y hechos de violencia sociopolítica (PNUD, 2014). De igual manera, se agudizó la problemática del desplazamiento forzado, producto de la combinación de las estrategias para confrontar la insurgencia y la siembra de cultivos de uso ilícito; además

---

<sup>5</sup> Desde la década de 1960 han incursionado en el departamento del Cauca grupos guerrilleros. Para esta época tiene lugar la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Para las décadas de 1970 y 1980 tiene lugar las acciones esporádicas en este territorio del Movimiento 19 de abril (M-19), que finalmente en 1989 suscribió un acuerdo de paz con el Gobierno colombiano. Este episodio tiene lugar en la vereda Santo Domingo, corregimiento de Tacueyó, en el municipio de Toribío (Cauca) (Chilito y Calvache, 2018).

de las acciones de las llamadas bandas criminales o neoparamilitares, y las situaciones de confinamiento de los territorios colectivos de indígenas y afrodescendientes (Indepaz, 2012).

### **3. Experiencias de construcción de paz y de participación comunitaria en el departamento del Cauca: el caso del corregimiento de Lerma**

Debido a la compleja realidad sociopolítica por la que históricamente ha atravesado el departamento del Cauca aparecieron una serie de procesos organizativos y comunitarios que buscan confrontar y alterar dicha situación. Por tal razón, es común el surgimiento y sostenimiento de diversas organizaciones sociales y políticas que se fundan en correspondencia con la condición pluriétnica y multicultural de la región. En ese orden, existen organizaciones y procesos dirigidos a reivindicar los derechos de indígenas, campesinos y afrodescendientes. Sin embargo, con el recrudecimiento del conflicto armado y la emergencia de nuevos tipos de «violencias», durante los últimos años se han gestado múltiples iniciativas y dinámicas frente a la guerra y por la paz. Respecto a este tipo de motivaciones se destacan: la «minga indígena», las iniciativas campesinas para la sustitución de cultivos ilícitos, la lucha por los territorios para comunidades afrodescendientes y la promoción de las Zonas de Reserva Campesina, entre otros (PNUD, 2014).

[ 63 ]

El anterior escenario concuerda con el debate alrededor del llamado posconflicto, cuestión que tiende a ser manifiesta a la luz de los acuerdos de La Habana, los cuales fueron firmados por el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en 2016. De esta manera, la experiencia sobre participación comunitaria que aquí se recoge se constituye en un aporte para comprender las implicaciones de la llamada «paz territorial», sobre todo para un contexto como el caucano, en donde confluyen diversas visiones en torno a la construcción de paz.

El enfoque al que se acude para abordar esta dinámica es el de la gobernanza territorial o gobernanza local, que además de advertir las condiciones de gobernabilidad del contexto, permite comprender la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio. En este caso, se analizarán tres dimensiones propias de esta dinámica: redes y relaciones de actores; participación e incidencia de la comunidad en los procesos de toma de decisiones y capacidad de los actores sociales para transformarse su realidad social.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La información obtenida para la elaboración de este apartado está soportada en una serie de entrevistas que se hicieron a actores clave del proceso comunitario.

El acercamiento a la experiencia del *Territorio de Convivencia y Paz* de Lerma, permite conocer su historia e identificar los actores sociales e instituciones que lo han posicionado como un proceso con reconocimiento en el ámbito nacional, debido a su compromiso con la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos y la generación de marcos de convivencia desde el ámbito territorial (Comisión Europea, DPS y Suyusama, 2015).

Lerma, es uno de los quince corregimientos que conforman el municipio de Bolívar, está ubicado al sur del departamento del Cauca y hace parte de la subregión del Macizo Colombiano, sus habitantes en su mayoría son de origen campesino e indígena provenientes de diversos lugares del sur del Cauca. Cuenta con una población de 2300 habitantes de los cuales 1214 son hombres y 1086 son mujeres. La base de su economía es netamente agropecuaria, en donde se destacan productos como el café, la caña panelera, el frijol, la yuca, el maíz y los frutales. El cultivo de la coca también ha hecho parte de la economía familiar de subsistencia, su uso ancestral producto de la influencia de comunidades indígenas como la Yanacona ha repercutido en prácticas medicinales y nutricionales de sus pobladores desde hace más de cuatro décadas (Plan de Desarrollo Municipal de Bolívar, 2012-2015).<sup>7</sup>

[ 64 ]

### 3.1 Problemas y conflictos

La principal problemática que ha tenido que confrontar esta comunidad desde hace más de cuatro décadas es la del cultivo de coca, ya sea lícito o ilícito. La posición geográfica y las condiciones climáticas del corregimiento de Lerma le han permitido producir una variedad de coca de óptima calidad. Este hecho se constituyó en un atractivo para que a finales de la década de 1970 se genera un fenómeno social conocido como la «bonanza cocalera», el cual no solo impactó en la cotidianidad y en los usos y costumbres de sus pobladores, sino también en disposiciones y hechos políticos que aún son controversiales, de los cuales se destacan: el uso de la fuerza por parte del Estado para la erradicación de cultivos, la criminalización de la protesta social y campesina, la militarización del territorio y el involucramiento de actores armados ilegales en el control de esta actividad ilícita (Comisión Europea, DPS y Suyusama, 2015).

---

<sup>7</sup> Colombia. Alcaldía de Bolívar. Plan de Desarrollo Municipal. (31 de mayo de 2012). Por nuestra tierra, hagamos la diferencia 2012-2015.

La emergencia de un proyecto comunitario dirigido a la construcción de paz se encuentra estrechamente vinculado con las repercusiones que tuvo inicialmente la «bonanza coquera» —como también es llamada por parte de sus pobladores— (Muñoz, N., comunicación personal, 2017, septiembre 9). Este proceso que tuvo lugar durante el periodo 1978-1983 se asocia con la activación y expansión de la economía ilícita del narcotráfico, la cual, como ya se dijo, repercutió en la modificación de los parámetros socioculturales de la región. Una vez entró en declive en 1983, las consecuencias sociales en la comunidad no se hicieron esperar, entre ellas: la drogadicción, la «cultura del dinero fácil», los robos y la agudización de la violencia común (Gómez, L., comunicación personal, 2017, septiembre 23).

El aumento considerable de la violencia durante los cinco años que le siguieron al declive de la «bonanza» provocaron la conformación de iniciativas ciudadanas para contrarrestar dicha problemática y, de paso, plantear alternativas frente al uso del cultivo de la coca. Sin embargo, el «negocio» no claudicó, más bien se transformó, la violencia tampoco se acabó pero disminuyó significativamente. Este nuevo panorama político-social viene recreado por el narcotráfico y otros actores armados ilegales, principalmente por la FARC y los paramilitares, quienes tienen presencia en gran parte de la región del sur del Cauca. Con ello, otra problemática salta a la vista: la estigmatización de los líderes del proyecto comunitario al ser acusados de tener nexos con la guerrilla (Comisión Europea, DPS y Suyusama, 2015). En ese orden, el debate actual sobre el tema de los cultivos ilícitos se centra en dos dimensiones que se contraponen y que se recrean en el cuadro 1.

[ 65 ]

**Cuadro 1.** Postura de los habitantes del corregimiento de Lerma sobre el cultivo de la coca.

La coca como uso lícito	La coca como uso ilícito
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaca su uso lícito y tradicional con fines medicinales, espirituales y nutricionales.</li> <li>• Elaboración de productos derivados de sus componentes: harinas, galletas, té, infusiones, vinos, bebidas energéticas y productos farmacéuticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de la actividad ilícita del narcotráfico.</li> <li>• Implementación de políticas antidroga por parte de los gobiernos nacionales, algunas de ellas con la intervención y el respaldo de organismos y agencias internacionales.</li> <li>• Daños sociales, políticos, económicos y ambientales a todo nivel.</li> <li>• Promoción de políticas antidroga basadas en la fumigación y erradicación forzada.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DPS y Suyusama (2015).

### 3.2 Redes y relaciones de actores

El *Territorio de Convivencia y Paz* de Lerma surgió como una iniciativa de construcción de paz en la que intervinieron inicialmente actores sociales e institucionales establecidos en la localidad, cuyo propósito originario era el de contrarrestar el clima de violencia tan generalizado producto de la «bonanza cocalera». Una vez este proceso se estableció se dirigió a otros ámbitos relacionados con las implicaciones del cultivo de la hoja de coca, entre los que se destaca lo ambiental, lo económico y lo político. Dicho escenario, provocó la intervención de otra serie de actores sociales y políticos, no solo nacionales sino también internacionales (Comisión Europea, DPS y Suyusama, 2015) (véase cuadro 2).

El cuadro anterior ratifica la existencia de una dinámica propia de gobernanza local, expresada en dos etapas, por las que ha atravesado este proceso social: inicial y reciente-actual. Respecto a la primera (1988-1998), conformada propiamente por diversos actores del orden local, basada en iniciativas de «autogestión comunitaria» encaminadas a la sensibilización, educación y organización comunitaria frente al tema de la violencia y la «descomposición social» del territorio. En cuanto a la segunda (1998 en adelante), tiene que ver con el afianzamiento del proyecto y sus implicaciones no solo en el orden local y regional. Este último escenario se caracteriza por la multiplicidad de actores sociales y políticos que intervienen, algunos de ellos provenientes del orden institucional y otros de la sociedad civil, entre los que se destacan ONG y organizaciones sociales.

[ 66 ]

### 3.3 Participación e incidencia de la comunidad en los procesos de toma de decisión

Desde 1988 la experiencia del *Territorio de Convivencia y Paz* de Lerma se ha constituido como un proceso de participación comunitaria que incide en la toma de decisiones en el territorio; prueba de ello son los diversos proyectos de autogestión comunitaria que emprende, dirigidos no solamente a contrarrestar la violencia sino también para mejorar las condiciones de vida de los lerneños. En tal sentido, el proceso comunitario y social de Lerma se define como un espacio de diálogo, concertación, articulación y acción institucional, para la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, la construcción de paz y el desarrollo local (Navia, D, comunicación personal, 2017, septiembre 23).

**Cuadro 2.** Actores comprometidos en la experiencia Lerma, *Territorio de Convivencia y Paz.*

<b>Tipo de actor</b>	<b>Actores</b>	<b>Etapas y actividades</b>	<b>Incidencia</b>
Líderes sociales y comunitarios	Colectivo juvenil, tenderos, transportadores, colectivo de mujeres	Inicial: Apoyar los procesos de sensibilización y organización comunitaria	Local
Actores políticos e institucionales del orden local	Inspector de Policía, profesores, operadora telefónica, presidentes de las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Acueducto, asociaciones de padres de familia, Institución Educativa Alejandro Gómez	Inicial: Impulsar procesos de sensibilización y promover procesos de organización comunitaria para contrarrestar el fenómeno de la violencia	Local y regional
Organizaciones sociales y comunitarias	Asocomunal de Lerma, Iglesia Pentecostal, organización de mujeres de Romerillos, grupo de mujeres lerreñas “Huellas de Lucha y Esperanza”, grupo juvenil “Jóvenes Semillas de mi Pueblo”	Reciente-actual: Contribuir con el fortalecimiento y mantenimiento del proceso dirigido a la pacificación de la vida social y comunitaria, como también a la promoción de la democracia participativa	Local
Organizaciones sociales y comunitarias suprarregionales	Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA)	Reciente: Acompañamiento en la implementación de los procesos estratégicos territoriales (PET) de derechos humanos, relacionados con medidas de protección, alertas tempranas y red de comunicaciones	Regional
Actores políticos e institucionales del orden regional y nacional	Alcaldía del municipio de Bolívar, Gobernación del Cauca, Asamblea Departamental, Defensoría del Pueblo y Personerías municipales	Reciente-actual: Establecer diálogos, concertaciones y acciones dirigidos a intervenir o influir en la toma de decisiones que afectan al territorio y sus habitantes	Regional y nacional
Organismos internacionales	Unión Europea	Reciente: Establecimiento del <i>II Laboratorios de Paz</i> en zonas de conflicto, como una propuesta de construcción de paz	Regional, nacional e internacional

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DPS y Suyusama (2015).

**Cuadro 3.** Iniciativas de autogestión comunitaria y acciones institucionales en el marco del *Territorio de Convivencia y Paz*.

Tipo de iniciativa	Alcances institucionales
Educativa	Creación de la Institución Educativa Alejandro Gómez
Artística, cultural y deportiva	Conformación de grupos artísticos (teatro, música, danza y arte) y deportivos
Política y organizativa	Capacitación de líderes comunitarios, padres de familia y miembros de las Juntas de Acción Comunal
Política	Declaración de las autoridades departamentales y municipales del corregimiento de Lerma como <i>Territorio de Convivencia y Paz</i>
Política y organizativa	Articulación al PET de derechos humanos a cargo del Comité de Integración del Macizo Colombiano
Política y económica	Promoción del uso alternativo de coca a través del proyecto: “Desarrollo Alternativo de las Comunidades Campesinas Productoras de Coca”. Socialización de la propuesta de la conformación de una política pública sobre esta materia en espacios académicos, foros, audiencias públicas y cabildos abiertos

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, DPS y Suyusama (2015).

[ 68 ]

### 3.4 Resultados de la experiencia de construcción de paz en Lerma

**Sensibilización de la comunidad.** Este es un aspecto para destacar fruto de este proceso comunitario en el largo plazo. Aquí tienen lugar, por un lado, el cambio de actitud frente a la violencia y, por el otro, el cuestionamiento y concienciación respecto a los efectos de los cultivos de uso ilícito. En el primer caso, independientemente de que medidas restrictivas que se tomaron en la primera etapa del proceso, como el cierre de bares y cantinas para evitar brotes de violencia a raíz del excesivo consumo de alcohol, hayan desaparecido, hoy en día los lerreños son consecuentes respecto a los problemas sociales que se pueden desencadenar con esta dinámica (Comisión Europea, DPS y Suyusama, 2015).

**Declaratoria del *Territorio de Convivencia y Paz* de Lerma.** Entre los mayores alcances institucionales se encuentra el reconocimiento por parte de las autoridades municipales y departamentales del proceso comunitario

a través de disposiciones y actos administrativos en los que se declara al corregimiento de Lerma como *Territorio de Convivencia y Paz*. En primera instancia, el Concejo Municipal de Bolívar hace este reconocimiento a través del Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2013 y se institucionaliza el espacio cultural y artístico: *Visitamos a Lerma de Paz*, el cual tiene lugar cada año, el primer sábado del mes de septiembre. En este espacio confluyen los gestores del proceso, así como colonias del corregimiento establecidas en otras regiones o ciudades del país. En segundo lugar, en 2013 la Asamblea Departamental emitió una ordenanza que amplió el reconocimiento anterior, en el que se establece el propósito de las autoridades departamentales de adelantar la reparación colectiva de las víctimas de la violencia en este territorio, tomando como referente lo consagrado en la Ley de Víctimas de 2011 (Gómez, L., comunicación personal, 2017, septiembre 23).

**Articulación institucional.** Esta dinámica ha estado dirigida principalmente al impulso de la *Propuesta de desarrollo alternativo*, la cual está encaminada a entablar diálogos y acuerdos con la institucionalidad regional y local respecto a la problemática del uso ilícito del cultivo de hoja de coca. Los debates relacionados con esta materia han estado dirigidos a replantear las políticas gubernamentales del Estado, en donde sobresalen la erradicación forzosa y la implementación de proyectos de sustitución de cultivos ilícitos no concertados con la comunidad ni con las organizaciones que la representan; fuera de ello, se discuten los insuficientes recursos con los que se cuenta para su implementación (Ruiz, H., comunicación personal, 2017, septiembre 17).

[ 69 ]

**Fortalecimiento de la organización comunitaria y articulación con el entorno regional.** En la búsqueda de la conformación de una ciudadanía más empoderada y propositiva, en constatación con el movimiento social del Macizo colombiano, el proceso comunitario del corregimiento de Lerma promueve la realización constante de asambleas comunitarias y capacitaciones de sus líderes en derechos humanos y asuntos de interés local y regional (Navia, D., comunicación personal, 2017, septiembre 23).

**Gestión Pública.** En alianza con ONG y algunas administraciones municipales se han adelantado una serie de obras y proyectos que redundan en el bienestar y la calidad de vida de sus pobladores, entre estas se encuentran: construcción del centro de salud, consecución de la ambulancia, renovación del alcantarillado, adquisición de la finca Loma Linda para la Institución Educativa Alejandro Gómez, la construcción del auditorio Los Fundadores y

la declaración como área estratégica natural de la reserva El Rayo, ubicada en el cerro de Lerma (Comisión Europea, DPS y Suyusama, 2015).

## Conclusiones

La recurrencia a este tipo de escenarios evidencia la profunda cercanía entre la gobernanza territorial y la gobernabilidad; en este caso, a partir de una experiencia de participación comunitaria se recrea un modelo político para la toma de decisiones y el desarrollo local, en donde las acciones del gobierno no son las únicas ni suficientes, puesto que se articulan a una serie de repertorios, acciones y actores presentes en el territorio.

La experiencia del corregimiento de Lerma en el departamento del Cauca: *Lerma: Territorio de Convivencia y Paz*, se constituye como un referente para la gestión de las problemáticas locales relacionadas con la convivencia y la construcción de paz. El reconocimiento y análisis de esta experiencia permite considerar nuevos mecanismos participativos desde lo territorial acordes a la promoción de nuevos modelos de planeación basados en la gobernabilidad democrática y la superación del conflicto. De igual forma, enfatiza sobre aquellos componentes relacionados con la construcción de paz desde lo territorial, los cuales no solamente se dirigen a confrontar el conflicto armado sino también a resolver disputas internas de las mismas comunidades. En ese orden, el proceso comunitario y social de Lerma se define como un espacio de diálogo, concertación, articulación y acción institucional, para la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos, la construcción de paz y el desarrollo local.

Por último, esta experiencia concuerda con el debate alrededor del llamado posconflicto, cuestión que tiende a ser manifiesta a la luz de los acuerdos de La Habana. De esta manera, las experiencias sobre participación comunitaria que aquí se recogen se constituyen en un aporte para comprender las implicaciones de la llamada paz territorial, sobre todo, para un contexto como el caucano y el colombiano en donde confluyen diversas visiones en torno a la construcción de paz.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar, Luis. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

2. Benavides, Carlos y Duarte, Carlos. (2010). Gobernabilidad política, gobernanza económica y gobiernos indígenas. Límites estructurales e interpretaciones divergentes de los derechos pluriétnicos en el sistema general de participaciones. *Análisis Político*, 68, pp. 26-42. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v23n68/v23n68a02.pdf>

3. Camou, Antonio. (2000). Gobernabilidad. En: Baca Olamendi, Laura (comp.). *Léxico de la política* (pp. 283-288). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

4. Cante, Freddy y Trujillo, Luisa. (2014). Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería. *Ópera*, 14, pp. 27-45. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3839>

5. Chilito, Andrés y Calvache, Fernando. (2018). Elecciones y violencia en municipios con presencia de las FARC-EP: Departamentos de Cauca, Valle y Nariño 2015. Manuscrito Inédito.

6. Colombia. Alcaldía de Bolívar. Plan de Desarrollo Municipal. (31 de mayo de 2012). Por nuestra tierra, hagamos la diferencia 2012-2015. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/bolivar%20pd-2012-2015.pdf>

7. Comisión Europea, Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y Proyecto Suyusama. (2015). Territorio de Convivencia y Paz de Lerma. Recuperado de <https://www.slideshare.net/melissarestrepoarturo/territorio-de-convivencia-y-paz-de-lerma-lerma-una-historia-que-no-hay-que-olvidar-pero-tampoco-hay-que-quedarse-recordandola-porque-amamos-la-vida-construimos-la-paz-suyusama>

8. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (s. f.). Censo General 2005. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

9. Duque, Juan Diego. (2015). *Recursos y retos para el postconflicto en la región Cauca: Capacidades locales para la paz*. Bogotá, D. C.: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de [http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP\\_CartillasRegiones\\_04Cauca.pdf](http://www.ideaspaz.org/especiales/capacidades-locales-para-la-paz/descargas/FIP_CartillasRegiones_04Cauca.pdf)

10. Hufty, Marc. (2009). Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza. En: Mazurek, Hubert (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 77-100). Lima: Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines.

11. Huntington, Samuel. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Buenos Aires: Paidós.

12. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2012). VIII Informe Sobre Grupos Narcoparamilitares. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>

13. Launay, Claire. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto para Colombia.

*Controversia*, 185, pp. 92-105. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinsep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>

14. Longo, Francisco (2009, 27-30 de octubre). Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. *xiv Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil.

15. Milanés, Mariela. (2015). *Participación Ciudadana: Un modelo para la gobernanza local*. (Tesis inédita de maestría). Eafit, Medellín, Colombia.

16. Prieto, Pedro. (2003). De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico. *Seminario de investigación sobre eGovernance: información política en la red*. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona. Recuperado de <http://www.kyopol.net/docs/PedroPrieto.GobernabilidadYGobernanzaLocal.pdf>

17. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). Cauca: análisis de las conflictividades y construcción de paz. Recuperado de [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/cauca-analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/cauca-analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html)

18. Revesz, Bruno. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En: Mazurek, Hubert (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 33-56). Lima: Actes & Mémoires de l'Institut François d'Études Andines.

19. Rosas-Ferrusca, Francisco; Calderón-Maya, Juan; Campos Alanís, Héctor. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14 (2), pp. 113-136. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/67092/06%20Elementos%20conceptuales.pdf?sequence=1>



## Impacto del posconflicto desde la mirada de un subsector agroindustrial regional\*

*Elizabeth Alarcón Sánchez (Colombia)\*\**

*Cristian Camilo García López (Colombia)\*\*\**

*Deibid Alejandro González Suárez (Colombia)\*\*\*\**

*Marisol Valencia Cárdenas (Colombia)\*\*\*\*\**

### Resumen

A finales de 2016 se firmó el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC para poner fin a uno de los conflictos internos más extensos de la historia. Ante las diversas estrategias que el Gobierno ha propuesto para la mejora de la economía y calidad de vida de la etapa posterior al Acuerdo Final de Paz, no se han elaborado valoraciones perceptivas sobre sus posibles consecuencias en algunos sectores económicos. Este artículo propone realizar una evaluación al respecto, aplicando una encuesta basada en el método Delphi, que utiliza retrospectiva sobre la afectación del conflicto armado y prospectiva sobre la percepción del posconflicto en un subsector agroindustrial. Dentro de los resultados se encuentra que el panorama futuro de las empresas del sector es optimista en general, con incremento de su rentabilidad, a pesar de evidentes afectaciones pasadas del conflicto armado.

[ 73 ]

### Palabras clave

Conflicto Armado; Posconflicto; Paz; Economía; Agroindustria; Colombia.

**Fecha de recepción:** febrero de 2018 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2018

---

\* Este artículo es uno de los resultados derivados del trabajo de grado del programa de Administración Financiera en el Tecnológico de Antioquia-Institución Universitaria, Medellín, 2017.

\*\* Profesional en Administración financiera, Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: elizaalarcon.s@gmail.com

\*\*\* Profesional en Administración Financiera, Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: camilo.1007@hotmail.com

\*\*\*\* Profesional en Administración financiera, Tecnológico de Antioquia. Analista Financiero en entidad Bancaria. Correo electrónico: academictdea@gmail.com

\*\*\*\*\* Ingeniera Industrial. Magíster en Estadística. Doctorada en Ingeniería-Industria y Organizaciones. Docente del Tecnológico de Antioquia. Correo electrónico: mvalencia@unal.edu.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-3135-3012>

### **Cómo citar este artículo**

Elizabeth Alarcón Sánchez, Cristian Camilo García López, Deivid Alejandro González Suárez, Marisol Valencia Cárdenas. (2018). Impacto del posconflicto desde la mirada de un subsector agroindustrial regional. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 73-99. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a04>

## **The Impact of the Post-Conflict from the View of an Agroindustrial Regional Subsector**

### **Abstract**

The peace agreement was signed at the end of 2016 year between Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), finishing one of the longest conflicts in the history. Up until now, there has been no assessment on how the economic sector perceives the different strategies that the government have proposed in order to improve the economy and quality of life after the conflict. In this sense, this research proposes an assessment of the impact of these strategies by applying a survey based on the Delphi method, which uses retrospective over the armed conflict affectations and prospective on the perception of the post-conflict context in an agroindustrial subsector. Among the most important results is that the future outlook of the agroindustrial subsector analyzed is optimistic in general, hoping for better profits, despite the evident past affectations caused by the armed conflict.

[ 74 ]

### **Keywords**

Armed Conflict; Post-Conflict; Peace; Economy; Agro-Industry; Colombia.

## Introducción

Desde 1958 Colombia se ha visto envuelta en un conflicto interno entre el gobierno y los grupos insurgentes, especialmente con las FARC, lo que ha generado una considerable afectación en todos los sectores económicos debido a la influencia de dichos grupos en amplias zonas del país, provocando un impacto negativo en la competitividad en comparación a otras naciones, bajos niveles educativos, poca inversión, infraestructura deficiente y, principalmente, una disminución en el desarrollo económico, según la investigación de María Ruiz, John Galeano y Edwin Gil (2015). Históricamente, Colombia se ha caracterizado por contar con innumerables recursos naturales, los cuales no han sido aprovechados de la mejor manera, ya que algunas zonas han sido coartadas por la presencia de dicha guerrilla, trayendo como consecuencia pérdidas económicas, desplazamiento forzado, esterilización de tierras por cultivos ilícitos entre otras (Leiteritz, Nasi y Rettberg, 2009).

El sector agroindustrial colombiano tiene alta importancia para garantizar unas condiciones adecuadas en la seguridad alimentaria de la población. En este sentido, su organización interna, así como su logística externa es de vital importancia. A diferencia de los problemas durante el conflicto armado, el panorama percibido sobre el posconflicto es positivo, según algunas investigaciones. Ruiz, Galeano y Gil (2015) analizan el posible comportamiento de variables relacionadas con flujos financieros y comerciales económicos del posconflicto en Colombia. Argumentan que el conflicto y los grupos armados ilegales han generado grandes pérdidas económicas, ambientales y humanas. Proponen en su trabajo un modelo prospectivo con tres escenarios —pesimista, neutral y optimista— en los que se evidencian percepciones de efectos financieros positivos en los cinco años posteriores al conflicto, por ejemplo, en índices como la balanza de bienes y servicios, el comercio, el riesgo país, la inversión extranjera directa y una disminución del gasto militar con respecto al PIB.

Diversos artículos analizan los problemas económicos del sector agrícola. Nelson Castaño y María Cardona (2014) exponen los factores relativos a la inestabilidad de dicho sector en Colombia, encontrando un decrecimiento de la participación del sector respecto al PIB del país en los últimos años. Los autores proporcionan elementos que contribuyen a definir políticas de carácter público que promuevan el aumento de la inversión en el sector, de

tal modo que se genere una atracción y eficiencia para dicha inversión como fuente de mejoramiento económico, de competitividad y sostenimiento, así como una búsqueda de condiciones de vida dignas para la población rural.

Marisol Valencia, Johana Tróchez, Juan Vanegas y Jorge Restrepo (2016) manifiestan que la falta de innovación tecnológica, la falta de apoyo para los productores y la pobreza —incluye violencia, cultivos ilícitos, entre otros— son algunas de las causas del deterioro de la solvencia financiera. Proponen una evaluación del índice Z Altman y estimaron un modelo lineal mixto, encontrando en los resultados más relevantes que existe un efecto de deterioro paulatino de la solvencia financiera del sector agroindustrial, principalmente del subsector bananero.

Manuel Pérez (2004) realizó un recuento histórico del proceso territorial en Colombia, resaltando las políticas de Estado relacionadas directamente al uso y tenencias de la tierra, así como las marcas que ha dejado el desarrollo en el medio rural del país. Como resultado, se encontró que las políticas en vez de generar mejor calidad de vida y bienestar de los pobladores rurales los han llevado a un sometimiento de escenarios en el que se evidencia un deterioro social, resaltando principalmente el abandono de las comunidades y los índices altos de analfabetismo.

[ 76 ]

Es evidente que el sector agroindustrial colombiano es de vital importancia para la salud y bienestar de la sociedad, el cual está directamente relacionado con el uso de la tierra y la comunidad rural que desafortunadamente ha sufrido las consecuencias de la violencia y el desplazamiento forzado derivados del conflicto armado, que merece atención y adecuadas políticas del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores, y para mejorar el crecimiento económico de dicha comunidad, en conexión directa con los procesos de la agroindustria colombiana. Lo anterior amerita el análisis de la problemática del conflicto en retrospectiva y la percepción de efectos del posconflicto.

El objetivo de este artículo es evaluar los impactos percibidos sobre el posconflicto para un subsector agroindustrial de la región antioqueña. Se propone, en primer lugar, realizar un análisis de aspectos positivos y negativos encontrados en la literatura, que a su vez faciliten la construcción de un formato de encuesta estructurada para ser aplicada a expertos empresariales del sector agroindustrial, haciendo uso del método Delphi, estudio que constituye una visión que corresponde a expertos y medianos y pequeños empresarios

agroindustriales. En este método se propone preguntas usando retrospectiva en relación con el conflicto armado y prospectiva del posconflicto con la intención de visualizar los panoramas anteriores y posteriores a la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC, permitiendo una evaluación del posible impacto percibido por dicho sector.

## 1. Antecedentes

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en Bogotá el Acuerdo Final de Paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno nacional, dándole continuidad a los puntos pactados en La Habana, Cuba, de los cuales el primero y uno de los más importantes es la política de desarrollo agrario integral que busca cerrar las brechas entre el mundo urbano y rural, mejorando la calidad de vida de los que habitan en el campo, teniendo en cuenta que en el país el 0,4% de la población es dueña del 46% del suelo colombiano, hay más de 6 millones de personas desplazadas por la violencia y hay por lo menos 8 millones de hectáreas despojadas (DANE, 2016). Sin embargo, existe incertidumbre frente a los resultados en materia económica y social que puede acarrear el posconflicto, en especial en los sectores de agroindustria, por parte de quienes han vivido directa o indirectamente actos violentos del conflicto en relación con los campesinos, quienes producen parte de su materia prima.

[ 77 ]

El gobierno colombiano ha organizado algunos lineamientos estratégicos para enfrentar el posconflicto y ha organizado direcciones en diferentes líneas estratégicas (Alta Consejería para el Posconflicto, s. f.):

- Dirección para el Posconflicto.
- Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia.
- Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- Dirección de Inversión Privada para el Posconflicto.

Con los lineamientos de las direcciones señaladas, el gobierno colombiano ha propuesto algunas estrategias para enfrentar el posconflicto entre las que se destacan:

- Acceso y uso de la tierra creando un fondo de tierras y distribuyéndolas para que más campesinos puedan ser propietarios. Estas resultarían de baldíos

—terrenos que le pertenecen al Estado—, de tierras expropiadas por prácticas ilegales como el narcotráfico y de terrenos que eran reservas naturales, que en algunos casos serán gratis y en otros se darán a partir de créditos y subsidios.

- Establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial.
- Planes nacionales enfocados en infraestructura, productividad, desarrollo social y formalización laboral.
- Sistema de seguridad alimentaria y nutricional.

El Gobierno creó el Fondo Colombia en Paz (Documento Conpes 3850), donde proponen tres lineamientos de trabajo en el marco del posconflicto: a) definición de un marco institucional de coordinación para la operación y financiación de la paz; b) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de inversiones públicas y cooperación internacional; y c) fortalecimiento del monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones realizadas.

## 1.1 Problemas del conflicto armado

[ 78 ]

Efraín Guerrero, Ángel Rojas, María Torres y Nubia Bourdon (2014) diseñaron un plan prospectivo y estratégico que permita el desarrollo agrario de las regiones colombianas a partir del posconflicto. Los investigadores encontraron que a pesar de que Colombia tiene un gran potencial agrícola y que este sector es de gran importancia para la economía, está en crisis. Abordan temas relacionados con el conflicto insurgente y el sector agrario en Colombia, el sector agrario en el posconflicto salvadoreño y guatemalteco, y tendencias mundiales. Dicha investigación aplica el método Delphi a través de cuestionarios realizados a expertos en el tema agrario y analizan divergencias y convergencias en relación con una serie de posturas que vuelven factible la toma de decisiones. Presentaron resultados tales como la importancia de la inversión en el sector agrario, conservación del medio ambiente y la controlada explotación de los recursos naturales; también se enfatiza en los hallazgos, que los actores con más participación e importancia en lo que al desarrollo del sector compete son indudablemente los campesinos, los cuales tienen que ser inherentes participes de cualquier proyecto pensado en el desarrollo de las actividades rurales, donde se identifica que los tres problemas en la aplicación del pensado plan prospectivo obedecen al modelo

de explotación de recursos y bienes naturales, concentración de las tierras y la falta de inversión en el tema agrícola.

Aplicando la entrevista como herramienta para conocer los cambios sobre los usos del suelo de estos pobladores, Paola Acosta, Camila Martínez y Andrés Vásquez (2015) establecen implicaciones de cambio de los cultivos tradicionales como el café, como una estrategia asumida por los pobladores para permanecer en sus territorios con el deseo de hacer frente al problema por los conflictos territoriales, donde se resalta con gran magnitud la intervención de los grupos armados, así como diversos factores de tipo ambiental, los cuales contribuyeron a que los pobladores de las regiones estudiadas hayan sido desplazados de manera temporal o permanente de sus territorios. En este caso, aunque los pobladores adoptaron diferentes estrategias para evitar ser desplazados de sus territorios, la transformación de los mismos fue inevitable, principalmente en los usos del suelo, trayendo consigo serias implicaciones en el ecosistema, así como en los medios económicos como fuente de ingresos (Acosta *et al.*, 2015).

## 1.2 Análisis del posconflicto y el sector rural en Colombia

Angelika Rettberg (2008) presenta los resultados de una investigación de la Universidad de los Andes y la ONG británica International Alert, afirmando que las empresas pierden oportunidades de negocio por el impacto del conflicto armado en el país. Se llegó a esta conclusión a partir de una muestra de 1113 empresas de todos los sectores productivos en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Pasto, destacando que el conflicto afecta la voluntad de aprovechamiento de nuevas oportunidades de negocio, principalmente en los sectores de la agricultura, la minería, la energía y el agua —fuentes de oportunidades para el país—, disminuyendo la inversión y afectando la capacidad de expansión de los negocios; además, que muy pocas empresas, aproximadamente el 4%, reconocen pagar extorsiones.

Valencia (2006) analiza los cambios en la economía a raíz del conflicto armado, afirmando que el conflicto afecta a los implicados, a la población civil, a los menores de edad e incluso a los países vecinos; mientras que Alderid Gutiérrez (2012) realizó la revisión de 123 textos sobre los procesos de paz en Colombia entre 1982 y 2009, y los sistematizó identificando los enfoques y estrategias de cada uno de los autores abordados. Su revisión está directamente relacionada con la experiencia de los autores como participantes del ámbito general del conflicto, así como las lecciones aprendidas en los

[ 79 ]

diferentes procesos de paz, destacando algunas negociaciones que llegaron a exitoso término, con agendas restrictivas orientadas a la dejación de las armas, desmovilización y reinserción.

Por su parte, Dustin Gómez, Ehyder Barbosa y William Rojas (2015) realizaron una revisión de la política agraria, con bases de datos avaladas por Colciencias como también consultas en documentos de instituciones tanto de tipo privado como públicas basándose en una metodología de corte cualitativo, analítico y descriptivo encontrando que la academia debe generar mayores aportes en investigaciones que dinamicen el posconflicto como estrategia para generar un acercamiento entre lo rural y lo urbano buscando además que la política agraria facilite mejores prácticas para el sostenimiento de la justicia y la paz. Por otra parte, los autores expresan que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras<sup>1</sup> contribuye a mejorar y resarcir a las víctimas del conflicto armado en Colombia y que dentro de los propósitos de la misma se encuentra ayudar a solventar las injusticias y reparar los daños ocasionados esto desde el punto de vista económico incentivando la generación de nuevos proyectos productivos.

[ 80 ]

Germán Valencia, Alderid Gutiérrez y Sandra Johansson (2012) presentan la evolución sobre los estudios de la paz negociados, especialmente en los conflictos armados internos a nivel mundial. Resumen los estudios de paz en la historia, señalan los esfuerzos de definición de la guerra y la paz, establecen las diferentes formas de llegar a la paz y las maneras en las cuales se han solucionado los conflictos en los últimos años y resumen la teoría y modelación de la paz como un proceso. Los autores mencionan algunos casos exitosos donde persisten los acuerdos de paz a través de la negociación como método de finalización de la guerra, por ejemplo, de las negociaciones llevadas a cabo en Europa. Señalan que poco más del 50% de los acuerdos firmados han tenido éxito y también América Latina donde la resolución de estos conflictos ha tenido un éxito aproximadamente en un 40%.

Además, Valencia *et al.* (2012) muestra cómo en procesos de conflicto extensos, las negociaciones influenciadas por terceros han generado buenos resultados, aumentando la probabilidad de llegar al éxito. Tal es el caso de las Naciones Unidas en su participación como mediador en guerras civiles posteriores a la Guerra Fría. Otros aspectos positivos señalan que darles

---

<sup>1</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1448. (10 de junio de 2011).

participación en aspectos económicos o políticos pueden favorecer dichas negociaciones.

Existen ejemplos a nivel nacional que muestran posibilidades de éxito en cuanto a la firma del Acuerdo Final de Paz. Gabriel Jiménez (2014) busca identificar el papel que juegan las empresas multinacionales en la construcción de la paz y resolución del conflicto colombiano, encontrando que la mayor parte de las empresas que trabajan en proyectos de este tipo corresponden a grandes empresas colombianas, algunos encaminados a fundaciones y programas de inclusión laboral para los reinsertados y para víctimas.

Jarrison Martínez (2016) busca analizar las políticas públicas implementadas para la economía solidaria en Colombia, mediante la definición de la historia de política pública en la economía solidaria en pro de la construcción de la paz, y para lograrlo teniendo además una sociedad más democrática e incluyente, se requiere retomar el concepto de economía solidaria donde se incluyan la actual realidad social, económica y ambiental del país.

Gómez, Barbosa y Rojas (2015) abordan la diversidad del impacto del desplazamiento en la agricultura utilizando en su metodología un análisis cualitativo y cuantitativo. Los autores encuentran que los archivos judiciales en Colombia son una valiosa fuente de información, resaltando que la firma de un Acuerdo Final de Paz con los insurgentes se convierte en fuente de información para determinar el uso que los mismos les dieron a las tierras.

[ 81 ]

Juan David Gutiérrez (2014) analiza diferentes fuentes a través de estudios de caso, informes y entrevistas semiestructuradas, buscando formular las implicaciones acerca de cómo el Estado influye en las organizaciones involucradas y evaluar si las condiciones para generar el progreso de las mismas se cumplen actualmente en Colombia. El autor encuentra que los datos relacionados a las cooperativas agrícolas son muy limitados por la poca producción de la literatura y por la deficiencia en las fuentes de información pública, lo cual resalta la importancia del aporte de este trabajo, cuyas conclusiones se basan en la información de empresas de un subsector agroindustrial.

Tomando como referencia la investigación de Matthias Baumann y Tobias Kuemmerle (2015), en la cual se evalúa cómo los conflictos armados afectan a los sistemas de tierra y mediante una revisión literaria, encontraron

que a pesar de que dichos conflictos se presentan frecuentemente, los estudios acerca del uso y las afectaciones de los sistemas de tierra son muy recientes en relación con las perturbaciones por esta causa, por ello la producción literaria de este tipo de estudios son muy escasos.

Finalmente, en lo referente al desplazamiento forzado, Claudia Martínez y Andrea Pérez, (2012) estudian la obligación del Estado colombiano respecto a la restitución de tierras, analizando la normatividad que regula la reparación integral de las víctimas desde el punto de vista de una metodología analítica, identificando los derechos adquiridos en la condición de desplazados, así como la normatividad anteriormente mencionada. Los autores encuentran que a la fecha de dicha investigación no existía un marco normativo especial que se encargara de regular los procedimientos, así como la responsabilidad y sanciones de aquellos funcionarios encargados de la atención a la población en esta condición vulnerable de desplazamiento que no cumplieran con sus correctas funciones; además, también se encontró que no existía una norma clara y aplicable en contra de los autores del desplazamiento que los obligara a restituir las tierras y reparar a sus víctimas.

[ 82 ]

De la revisión previa se encuentran diversos problemas del sector agrícola, adicionales a los derivados del conflicto armado, como el sobre costo de fertilizantes, dificultades en el uso de las tierras, la falta de desarrollo rural y mala calidad de vida; además de falta de infraestructura necesaria para los procesos logísticos, falta de innovación y tecnología, falta de inversión y financiamiento, mala competitividad, entre otros aspectos que muestran una desaceleración del sector. Sin embargo, dentro de los problemas encontrados, son los generados por el conflicto armado los que provocan un mayor deterioro social en materia de seguridad y vulnerabilidad social. Por otro lado, de las perspectivas halladas frente a procesos de paz llevadas a cabo en otros países, logran visualizarse alrededor de 50% de casos de éxito, que dan alternativas para los procesos del país.

## 2. Metodología

La revisión documental permitió deducir los aspectos más importantes de la investigación, que se traducen en un cuestionario estructurado utilizando una encuesta para la recopilación de datos. La metodología seguida se basa en un enfoque cualitativo, o fase documental, seguido de uno cuantitativo (Rodríguez y Valldeoriola, 2012) con alcance descriptivo, basado en el método Delphi. Por ello la evaluación del impacto que tendría el posconflicto

en las empresas del sector se realizará consultando con los expertos del sector agroindustrial, es decir, con las compañías en cuestión.

De acuerdo con Natalia Suárez (2012), el método Delphi es una técnica de recolección de información con expertos, que puede ser aplicado como métodos de prospectiva, analizando la evolución de los factores del entorno tecno-socio-económico y sus interacciones. Es un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal, el cual es efectivo a la hora de permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar un problema complejo. La capacidad de predicción de la Delphi se basa en la utilización sistemática de un juicio intuitivo emitido por un grupo de expertos. La calidad de los resultados depende, sobre todo, del cuidado que se ponga en la elaboración del cuestionario y en la elección de los expertos consultados.

Durante la implementación del Delphi ningún experto conoce la identidad de los otros que componen el grupo de debate (Tabares, Velásquez y Valencia, 2014). Se deben realizar al menos dos iteraciones y realimentación controlada: La iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario, consiguiendo que los expertos vayan conociendo los diferentes puntos y puedan ir modificando su opinión.

De acuerdo con Suárez (2012) las ventajas del método Delphi son:

- Permite obtener información de puntos de vista sobre temas muy amplios o muy específicos.
- PEI horizonte de análisis puede ser variado.
- Permite la participación de un gran número de personas.
- Ayuda a explorar de forma sistemática y objetiva problemas que requieren opinión cualificada.
- Aminora los efectos negativos de las reuniones de grupo cara-cara.

Tras realizar las fases de este método se realizará un informe final, el cual ayudará en la toma de decisiones sobre el problema u objetivos planteados inicialmente (Suárez, 2012). El método Delphi permitirá realizar preguntas en retrospectiva sobre lo que fue el conflicto armado y sus efectos, y otras preguntas en prospectiva sobre la percepción del futuro del Acuerdo Final de Paz, lo cual facilitará la comparación y análisis del impacto percibido sobre el posconflicto en las empresas agroindustriales seleccionadas.

Los expertos son expertos y profesionales del subsector agroindustrial del procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas y tubérculos de Medellín, a los cuales, de acuerdo con tiempo de experiencia en el mercado y nivel académico, se les atribuye una calificación de 0 a 5. Los expertos tuvieron una calificación entre 4,5 y 5, lo que indica que la mayoría son profesionales expertos.

Al realizar la primera ronda los expertos respondieron la encuesta y con base en los primeros resultados se hizo una síntesis que se les envió de nuevo y se realizó otra aplicación para obtener un consenso final y proceder con el análisis de los resultados.

Se utilizó un censo, dado que el subsector de procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas y tubérculos de Medellín está compuesto por dieciséis empresas (DANE, 2016), obteniendo una tasa de completitud de encuestas de 69% (once empresas), lo cual genera un error de 7% en la obtención de la muestra. El cálculo del tamaño de muestra se hace con la siguiente ecuación:

[ 84 ]

$$n = \frac{NZ^2p(1-p)}{(N-1)e^2 + Z^2p(1-p)}$$

La población es 16, el nivel de confianza de 95% y un P estimado de 0,95, dado un consenso preliminar sobre afectación por el conflicto.

### 3. Resultados

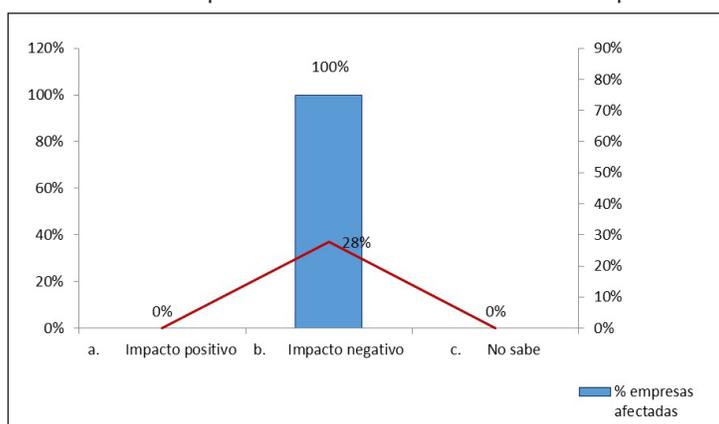
Utilizando la metodología detallada durante el desarrollo del trabajo, específicamente denominado método Delphi, se da a conocer en esta sección los resultados obtenidos desde los puntos de vista retrospectivos y prospectivos, teniendo en cuenta un lapso de cinco años respectivamente. Además, se lleva a cabo el análisis del paralelo de dichas perspectivas.

La clasificación de las empresas encuestadas se divide en medianas y pequeñas empresas. La mayoría corresponden a pequeñas empresas con un porcentaje de 82%, y medianas con el 18%.

### 3.1 Aspectos negativos en los últimos cinco años

El 100% de las empresas consultadas indican que hubo un impacto negativo del conflicto armado durante los últimos cinco años. Es importante anotar que el único impacto negativo para las empresas no fue solo a partir del conflicto armado en los últimos cinco años, también señalaron a la reforma tributaria como un problema que los ha afectado. Esto implica una necesidad de intervención del Estado, creando estrategias para apoyar dichas empresas. De acuerdo con la gráfica 1, se puede observar que el 100% de las empresas consideran que el conflicto armado ha sido factor de impacto negativo en las mismas, denotado en un promedio de afectación de 28%.

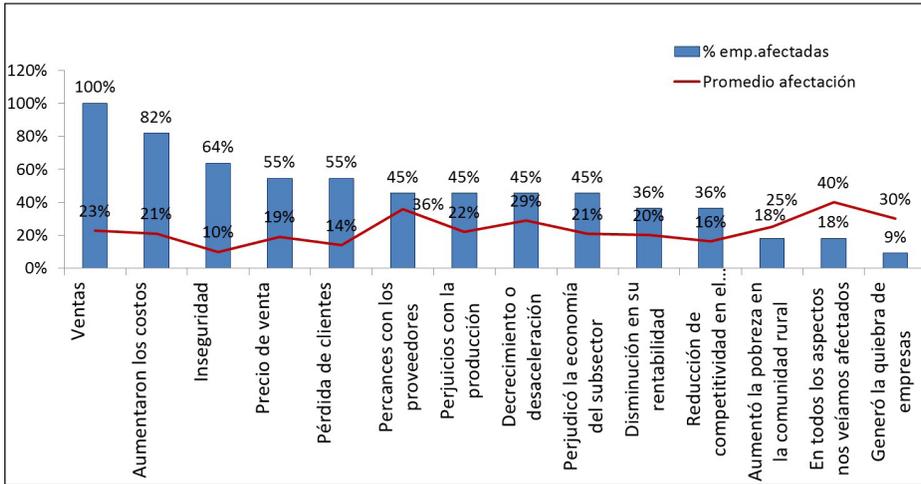
**Gráfica 1.** Impacto del conflicto armado en la empresa.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la pregunta: señale en cuáles de ellos se ha visto más afectada la empresa con relación al conflicto armado. Las 11 empresas encuestadas señalaron que la afectación más representativa son las ventas, seguido con 82% por el aumento de costos; también la inseguridad es un factor muy señalado, así como el precio de venta, la pérdida de clientes y así sucesivamente, como se observa en la gráfica 2. Se aprecia que, al medir el grado de afectación, en promedio es más alta la opción *todos los aspectos*, seguido de los *percances con proveedores y desaceleración del sector*, lo cual repercute en problemas económicos del sector.

**Gráfica 2.** Aspectos afectados con relación al conflicto armado.

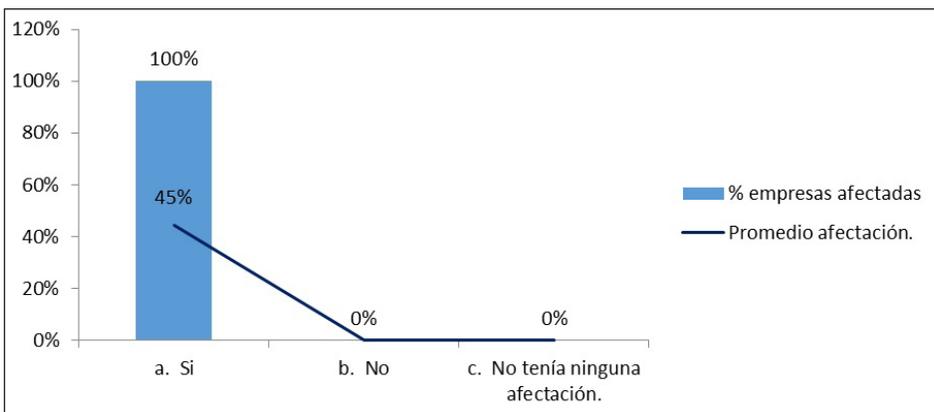


Fuente: elaboración propia.

De la gráfica 3 se destaca que el 100% de los expertos consultados consideran que el conflicto armado impedía que se diera mayor inversión extranjera en el país, con un porcentaje promedio de impedimento de 45%.

[ 86 ]

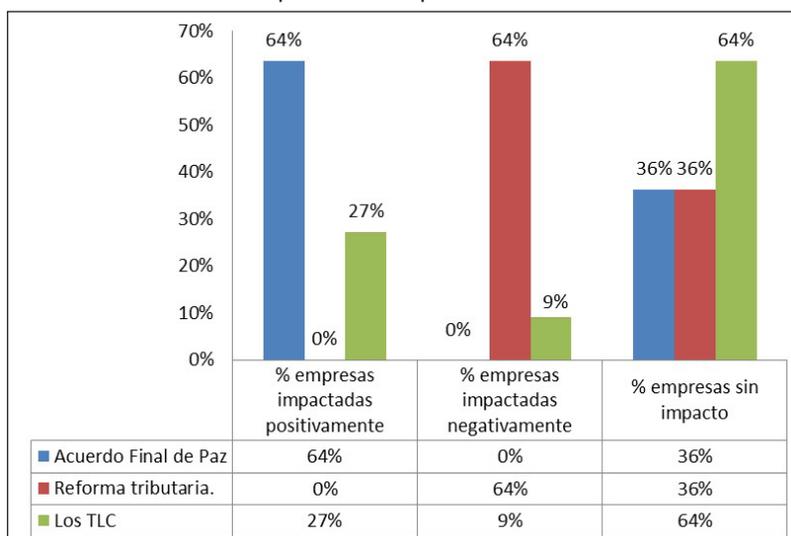
**Gráfica 3.** Impacto del conflicto armado en la inversión extranjera.



Fuente: elaboración propia.

En la gráfica 4 se pueden apreciar tres escenarios de posible impacto en las empresas durante los próximos cinco años. El primer aspecto o escenario corresponde a la firma del Acuerdo Final de Paz, donde 64% de los expertos indican un impacto positivo, mientras que el 36% restante manifiesta que no habrá variación. El segundo escenario hace alusión a la reforma tributaria, y 64% de los expertos señalan un impacto negativo, frente a 36% que argumentan que todo seguirá igual. En un tercer escenario se evaluó el impacto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) para su empresa, a lo cual, un 27% de los expertos indican que tendrá un impacto positivo, frente a 9% negativo, y el 64% afirma que todo seguirá igual.

**Gráfica 4.** Aspectos que tendrán impactos sobre la empresa en los próximos cinco años.



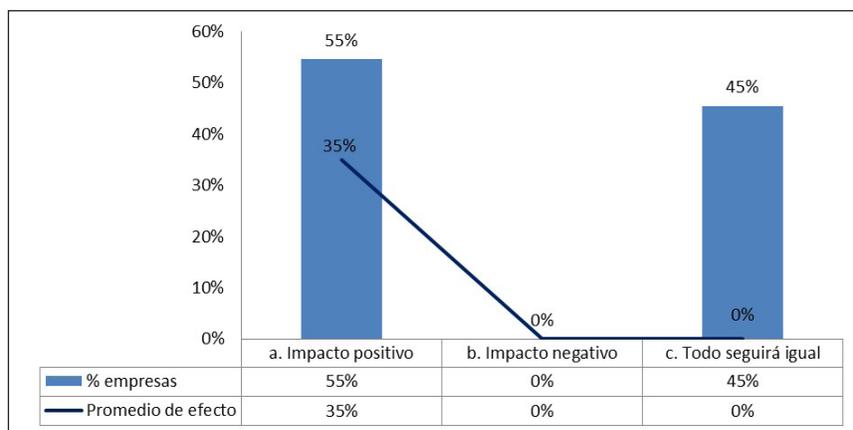
Fuente: elaboración propia.

### 3.2 Percepción de beneficios con la firma del Acuerdo Final de Paz

La firma del Acuerdo Final de Paz traerá beneficios a las empresas, algunos de ellos pueden ser generación de empleo, mejora en la competitividad empresarial, crecimiento económico e inversión extranjera directa, permitiendo así un apalancamiento estructural al subsector (véase

gráfica 5). De acuerdo con la encuesta aplicada, 55% de los expertos afirman que ese beneficio será de tipo positivo con un grado de impacto promedio de 35%, mientras que el 45% restante asevera que todo seguirá igual y que, por consiguiente, no impacta dichos beneficios.

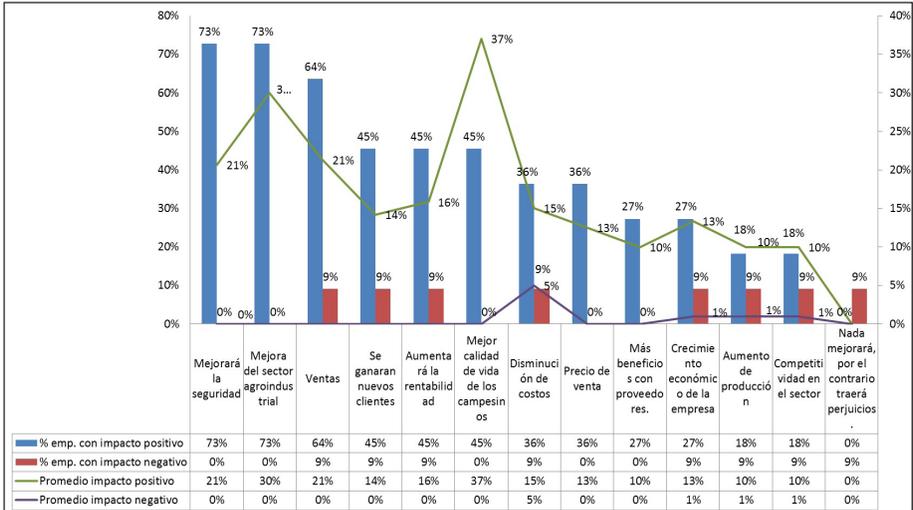
**Gráfica 5.** Impacto de beneficios con la firma del Acuerdo Final de Paz.



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con la gráfica 6, el mayor porcentaje de las empresas (73%) aseguran que mejorará la seguridad y, en general, todo el sector agroindustrial, con promedios de impacto positivo de 21% y 30%, respectivamente. 45% de los expertos indican como impacto positivo los siguientes aspectos: obtención de nuevos clientes, incremento en la rentabilidad y mejores condiciones de vida campesina, con promedios de 14%, 16% y 37% en su orden anterior, lo cual refleja una percepción de mejora de las condiciones de vida campesina. 36% de las empresas señalan una disminución de costos y precio de venta con promedios de 15% y 13%, lo cual repercute en que la rentabilidad empresarial puede ser mucho mejor, mientras que 30% auguran mejores beneficios con los proveedores, aumentos de la producción, crecimiento económico de la empresa y competitividad en el sector. Por otro lado, 9% de las empresas señalan impactos negativos en ventas, costos, obtención de nuevos clientes, aumento en la rentabilidad, entre otros, con promedios de impactos negativos inferiores a 5%, siendo estos últimos mucho más bajos que los positivos.

**Gráfica 6.** Aspectos impactados con la firma del Acuerdo Final de Paz.

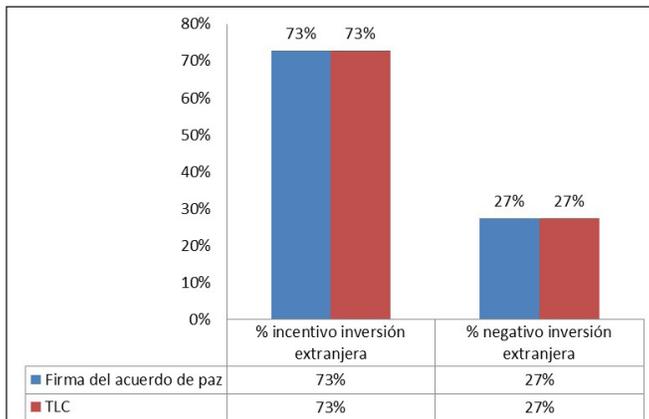


Fuente: elaboración propia.

Se indagó si es posible encontrar un crecimiento de la inversión extranjera debido a la firma del Acuerdo Final de Paz o a la firma de acuerdos comerciales (véase gráfica 7). El 73% de las empresas considera que ambas estrategias promoverán incentivos, mientras 27% de los participantes aseguran efecto negativo en dicha inversión. Lo anterior permite apreciar mayor percepción positiva derivada de ambas estrategias.

[ 89 ]

**Gráfica 7.** Aspectos que incentivarán la inversión extranjera directa.

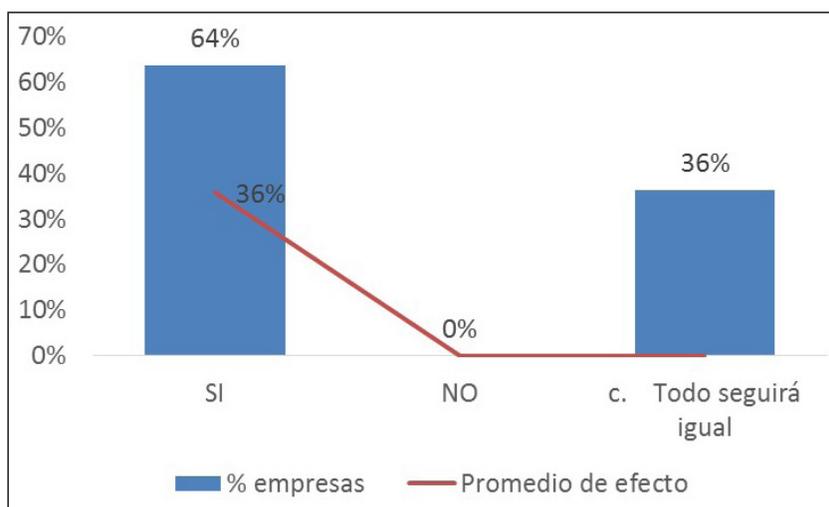


Fuente: elaboración propia.

### 3.3 Percepción sobre estrategias propuestas

Uno de los aspectos del Acuerdo Final de Paz habla de la política de desarrollo agrario integral, el cual plantea como estrategias la construcción de vías terciarias, el acceso al crédito para campesinos, entre otros. En la gráfica 8 se observa que 64% de los encuestados considera que estas acciones serán benéficas para la economía de su empresa, señalando un impacto promedio del 36%, mientras que las demás empresas (36%) no auguran beneficios y que, por ende, todo seguirá igual.

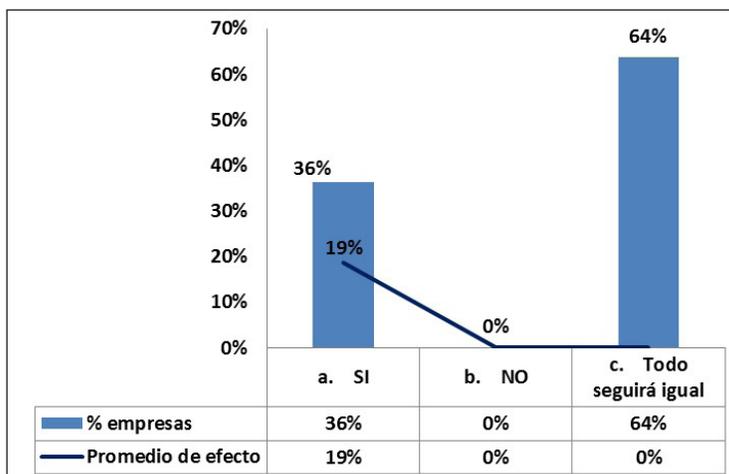
**Gráfica 8.** Impacto de las estrategias del primer punto del Acuerdo Final de Paz.



Fuente: elaboración propia.

Otra de las estrategias del Gobierno que busca garantizar la seguridad de las zonas veredales, donde se encuentran los excombatientes de las FARC, requiere de minuciosos procesos de articulación entre militares y policías. En la encuesta aplicada se consultó acerca de lo favorable que pueden resultar dichas determinaciones por parte del Gobierno para apalancar el sector. En la gráfica 9 se observa que 36% indican que traerán beneficios en un promedio de 19%, mientras que 64% afirma que no serán beneficiados y, a su vez, todo seguirá igual. Lo anterior indica que el Estado debe mejorar dicha estrategia y seguridad frente a la presencia de reinsertados en la zona.

**Gráfica 9.** Impacto de estrategia de seguridad en Zonas Veredales Transitorias de Normalización.

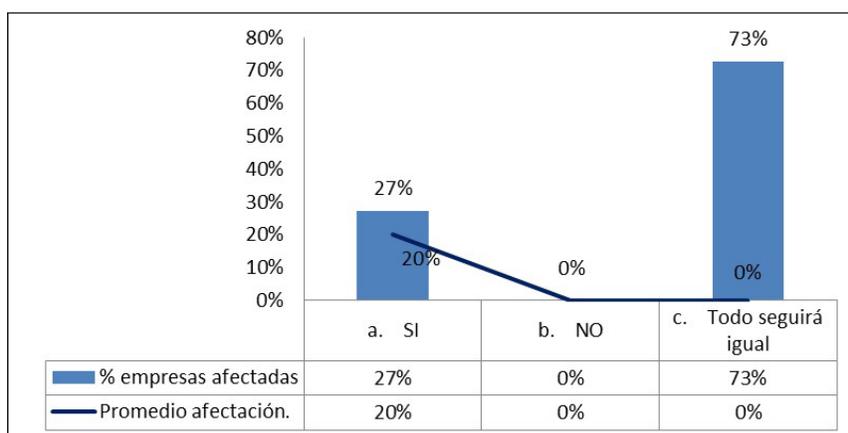


Fuente: elaboración propia.

En la gráfica 10 se observa la percepción de los expertos acerca de los incentivos, como subsidios para empresas que sustituyan los cultivos ilícitos por cultivos legales. El 27% de las empresas considera que esta estrategia es beneficiosa, con un promedio de 20%, mientras que 73% restante considera que todo seguirá igual.

[ 91 ]

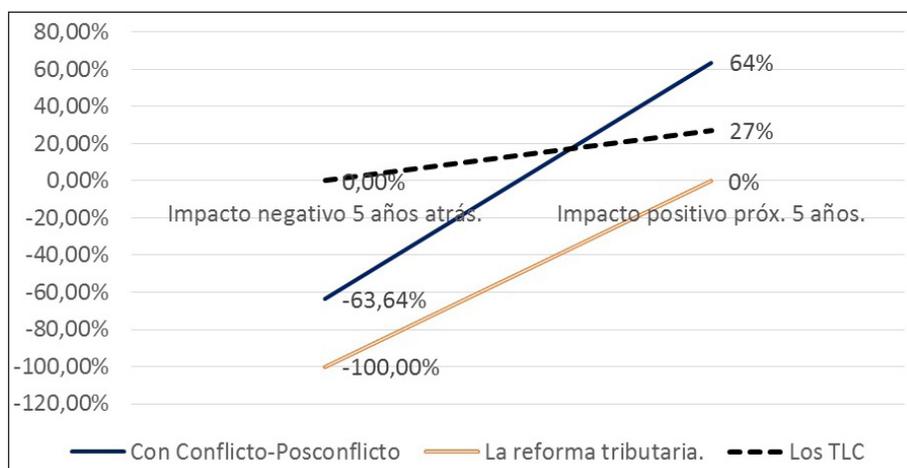
**Gráfica 10.** Impacto de los incentivos por sustitución de cultivos.



Fuente: elaboración propia.

Haciendo un paralelo a partir de los aspectos retrospectivo, los cinco años antes del posconflicto, y prospectivo, los cinco años después de la firma del Acuerdo, se evidencia que en los cinco años previos las empresas mostraron haber tenido impactos negativos. Frente a los cinco años siguientes a la firma del Acuerdo Final de Paz, indican que el tema de la reforma tributaria continuará con impacto negativo, la firma del Acuerdo Final de Paz no es inherente a las leyes tributarias (véase gráfica 11). Además, 27% de las empresas indican que habrá beneficio de los tratados comerciales, ya que puede existir la posibilidad de expansión de sus negocios con mayor competitividad y la seguridad para sus proveedores. Sin embargo, es mayor la percepción positiva de que la firma del Acuerdo Final de Paz traerá un impacto positivo a las empresas del subsector involucrado en la investigación, ya que 64% de los expertos afirman se verán impactados en un promedio de 46%.

**Gráfica 11.** Contraste de los impactos en los cinco años previos frente a los cinco años siguientes a la firma del Acuerdo Final de Paz.



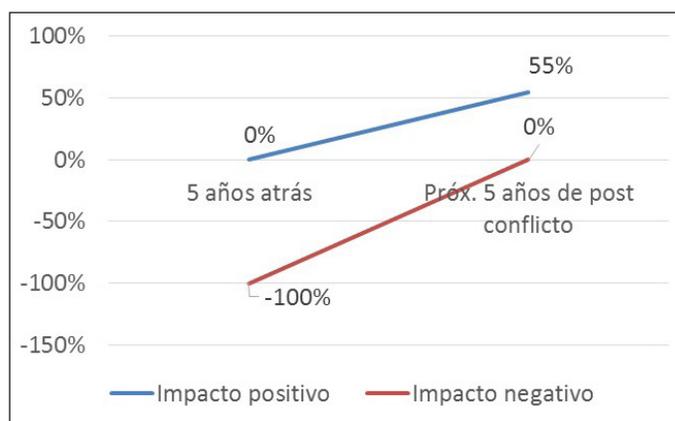
Fuente: elaboración propia.

De manera contundente, el 100% de las compañías encuestadas califican el conflicto armado como un aspecto negativo para la organización, con un impacto promedio de 28%, lo que se puede apreciar en la gráfica 12, donde se ve en negativo el 100%, correspondiente a las empresas perjudicadas por el conflicto. Por otro lado, hay opiniones divididas con relación a la perspectiva

del futuro, puesto que 55% afirma que vendrán cosas positivas tras la firma de la Paz, con un impacto promedio de 35%, mientras que 45% señala que todo seguirá igual y ninguno de los encuestados indican que se va a presentar impacto negativo en los siguientes cinco años.

En definitiva, el impacto promedio ascendería positivamente 63% tras pasar de uno negativo de -28%, derivado del conflicto armado en los cinco años previos, a 35% percibido como incremento por el Acuerdo Final de Paz en los siguientes cinco años, situación que traería consigo beneficios significativos a las organizaciones del sector agroindustrial evaluado.

**Gráfica 12.** Contraste de los impactos en el conflicto y el posconflicto.



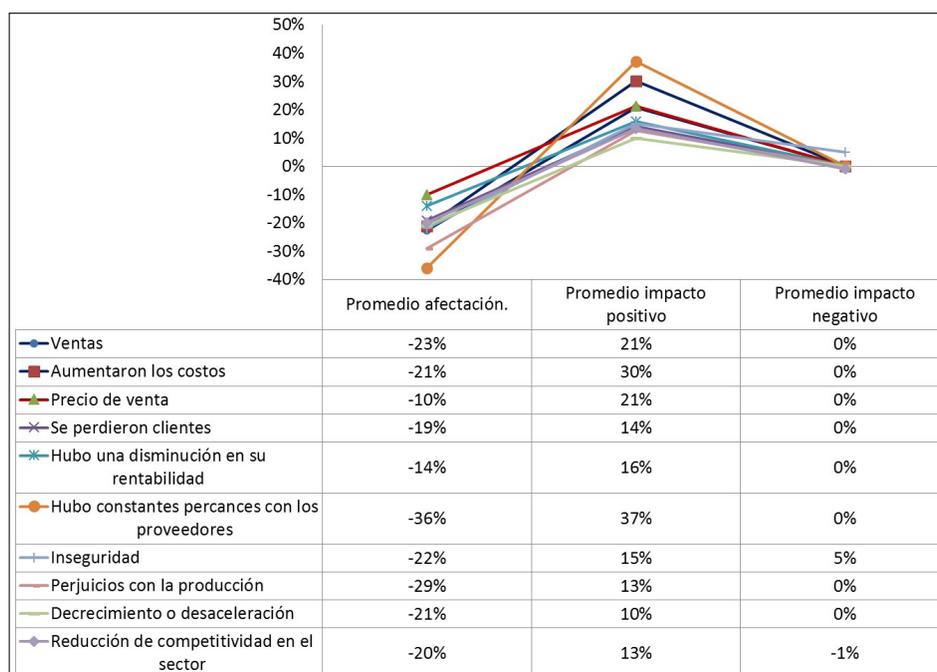
Fuente: elaboración propia.

Completo el método Delphi, es claro que todos los aspectos analizados por los encuestados reflejan una mejora a futuro. Por ejemplo, para citar los más relevantes, es factible promediar el crecimiento de las ventas en 44%, según lo definido por los expertos. Se llega a esta conclusión tras percibir dicho aumento en la gráfica 13, pasando de un impacto negativo del -23% durante los 5 años previos a esperar uno positivo de 21% en los siguientes sesenta meses de la firma del Acuerdo Final de Paz. Asimismo, los costos y la rentabilidad se desplazarían positivamente 36%, después de estar en -21% y -20%, pasando a 15% y 16%, respectivamente.

La seguridad, que es un engrane vital para el buen funcionamiento del sector en general, crecería 31%, tras estar en -10% y culminando en 21%. También se observa que los precios de venta aumentarían, pasando

de -19 % a 13%; aumentarían clientes en 28%, pasando de -14% a 14%. El promedio de afectación con los proveedores es de -36% y se percibe un impacto positivo de 10%, es decir, 46%. El impacto en la producción durante el conflicto pasaría de -22% a 10% en posconflicto, 32%. En promedio, las empresas decrecieron -29% durante el conflicto y se espera un crecimiento de 13% durante los siguientes cinco años de la firma del Acuerdo Final de Paz, es decir, un aumento de 42%. La competitividad del sector se redujo en -16% y se espera aumente en 10%, es decir, 26%. El subsector en general crecería 51% tras pasar de -21% a 30%, y la calidad de vida de los campesinos que trabajan en este sector aumentaría 62%, puesto que antes del conflicto había una afectación de -25% y se prevé que crezca a 37%.

**Gráfica 13.** Aspectos impactos antes y después de la firma del Acuerdo Final de Paz.



Fuente: elaboración propia.

La inversión extranjera es un factor que genera alta expectativa en Colombia tras la firma del Acuerdo Final de Paz, teniendo en cuenta todos los efectos económicos que traería al país y a sus ciudadanos. Para esta investigación, 73% de las organizaciones perciben que se mejorará en este aspecto, con un impacto que genera un aumento de 86% posterior al conflicto.

Definitivamente, el impacto general percibido por las empresas es positivo, lo cual se refleja fundamentalmente en las respuestas aportadas. Se hace evidente que para los cinco años posteriores a la firma del Acuerdo Final de Paz dichas empresas perciben incrementos en las ventas, seguridad, mayor competitividad, transporte, inversión extranjera directa, generación de empleo, entre otras variables que se espera presentarán un crecimiento significativo en beneficio del subsector agroindustrial, lo cual repercute en la economía del sector e indirectamente en la economía de la región.

**Cuadro 1.** Resultados de la revisión versus los hallazgos empíricos.

Secciones	Resultados revisión de la literatura	Resultados método Delphi
<b>Problemas derivados del conflicto armado</b>	El conflicto y los grupos armados ilegales generan grandes pérdidas económicas, ambientales y humanas.	El 100% de los expertos aseguran que el conflicto afectó sus ventas y aumentó la pobreza de la comunidad rural, confirmando el resultado de la revisión.
	Las empresas pierden oportunidades de negocio por el impacto del conflicto armado en el país. El conflicto afectó la voluntad de aprovechamiento de nuevas oportunidades de negocio y la capacidad de expansión.	El 54% de los encuestados dicen haber perdido clientes por culpa del conflicto armado, situación que generó un impacto negativo del 14% promedio en las empresas.  Estos resultados avalan aún más los obtenidos por las demás investigaciones.
<b>Análisis del posconflicto</b>	Percepción positiva en índices como la balanza de bienes y servicios, el comercio, el riesgo país, la inversión extranjera directa, con un incremento porcentual cinco años después de la firma del Acuerdo Final de Paz.	Se percibe un incremento porcentual en variables como las ventas, la reducción en costos, impactando su rentabilidad.
	La paz traería mayor inversión, crecimiento económico y desarrollo social.	Los expertos perciben un incremento de la inversión extranjera de 60% aproximadamente tras la firma del Acuerdo Final de Paz.
	La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras contribuye a mejorar y resarcir a las víctimas del conflicto armado en Colombia, y dentro de sus propósitos se encuentra ayudar a solventar las injusticias y reparar los daños desde el punto de vista económico, incentivando la generación de nuevos proyectos productivos.	Percepción positiva de la política de desarrollo agrario integral.

[ 95 ]

Fuente: elaboración propia

Ambas investigaciones concuerdan en que hay un futuro optimista para las víctimas, y un ejemplo de ello es la percepción de la mejora en la calidad de vida de los habitantes en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado.

## Conclusiones

La empresa colombiana durante décadas ha sido golpeada por múltiples factores que le han restado competitividad, entre los cuales se encuentra el conflicto armado, el cual, además de la violencia, desplazamiento forzado y robos, también ha impactado negativamente el sector agroindustrial, como se manifestó durante el artículo, encontrando, a partir de la experiencia y percepción de expertos, afectaciones en sus ventas, rentabilidad, afectación de la comunidad productora, proveedores, inseguridad, entre otros aspectos señalados. Sin embargo, la percepción del posconflicto es positiva en general. El rubro más castigado por el conflicto ha sido las ventas, dado que todos los participantes indican que estas disminuyeron. Paralelamente, la perspectiva percibida para el posconflicto es que aumentarán las ventas y disminuirán los costos.

Ahora bien, en términos generales el futuro es optimista para la mayoría de los empresarios, consideran que va a mejorar la seguridad en el ámbito rural, que habrá prosperidad y, finalmente, suponen que hay altas posibilidades de que la inversión extranjera se incentive.

[ 96 ] Este estudio puede tener una visión alterna tras el plebiscito por la paz con las FARC, ya que no se tienen registros de un porcentaje de empresarios que votó por dicha consulta. En este trabajo se muestra la perspectiva del empresario, quien indica la cantidad de ventajas que tendría el rendimiento empresarial, la sostenibilidad y el impacto social de sus empleados, a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz.

Las cadenas de suministro agroindustriales parten del transporte de materias primas, seguido a la producción o transformación del producto y del suministro final de productos terminados, por ello, las acciones, actividades, información y logística necesarias dependen mucho de factores externos. La agroindustria colombiana requiere una infraestructura vial adecuada, un bajo costo de peajes, combustible y seguridad en el campo, y vías para el suministro de alimentos de forma oportuna y con alta calidad, productos que son además de importancia primordial para la salud humana. Dichos aspectos logísticos también favorecen la exportación, aumentan la balanza comercial y, por ende, el ingreso per cápita del país.

Los modelos productivos agroindustriales venían siendo afectados por el conflicto armado en muchos aspectos como la consecución de las materias

primas, el transporte y el bienestar de los trabajadores. El contraste de estos aspectos, de cara a los resultados del estudio del método Delphi, permiten inferir que el modelo de producción agroindustrial depende en gran medida de condiciones de bienestar del campesino, así como de seguridad en este y en las vías, aspectos viables con la firma del Acuerdo Final de Paz.

Otro aspecto económico fundamental es que la entrada en vigor de dicho acuerdo aumenta la credibilidad de las multinacionales para instalarse en el país, generando más empleo y posibilitando el incremento del flujo económico, favoreciendo el ingreso per cápita nacional.

El estudio tiene alta pertinencia en el contexto del posconflicto armado en Colombia, ya que en muchos estudios de opinión particulares del posconflicto no se ha acudido puntualmente a pequeños y medianos empresarios de la agroindustria. En este contexto, el estudio de opiniones de expertos bajo el método Delphi del área productiva de Antioquía, tras el plebiscito de la paz con las FARC, complementa otros estudios de opinión sobre los efectos del conflicto armado en el pasado y las condiciones que estos sectores económicos afectados por la violencia tienen sobre la reactivación en un futuro cercano. Teniendo en cuenta que en Antioquía ganó el NO a la firma de paz con las FARC en el 2016, este estudio y sus conclusiones permiten visualizar cómo, a pesar de la negativa al proceso de paz en términos electorales, se impone desde los pequeños y medianos productores y empresarios una visión positiva del proceso.

[ 97 ]

## Referencias bibliográficas

1. Acosta Nates, Paola Andrea; Martínez Calderón, Camila Andrea y Vásquez Valencia, Andrés Felipe. (2015). Agromemoria en escenarios de postconflicto. Usos del suelo y café en Aguadas, Pensilvania y Samaná (Caldas Colombia). *Cooperativismo & Desarrollo*, 24 (108). Recuperado de <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/article/view/1263>
2. Alta Consejería para el Posconflicto. (s. f.). Direcciones. Recuperado de <http://www.posconflicto.gov.co/Paginas/posconflicto.aspx>
3. Baumann, Matthias & Kuemmerle, Tobias. (2016). The Impacts of Warfare and Armed Conflict on Land Systems. *Journal of Land Use Science*, 11 (6), pp. 672-688. <http://dx.doi.org/10.1080/1747423X.2016.1241317>
4. Castaño Giraldo, Nelson E. y Cardona Gómez, María A. (2014). Factores determinantes en la inestabilidad del sector agrícola colombiano. *En-Contexto*, 2, pp. 91-107. Recuperado de <http://ojs.tdea.edu.co/index.php/encontexto/article/view/137>

5. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 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. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)

6. Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3850. (23 de noviembre de 2015). Fondo Colombia en paz. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>

7. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). *3er censo nacional agropecuario. Hay campo para todos*. Bogotá, D. C.: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

8. Gómez Rodríguez, Dustin Tahisin; Barbosa Pérez, Ehyder Mario y Rojas Velásquez, William Eduardo. (2015). Política agraria y posconflicto en Colombia. *Inclusión & Desarrollo*, 3 (1), pp. 74-82. Recuperado de <http://biblioteca.uniminuto.edu/ojs/index.php/IYD/article/view/1208>

9. Guerrero Sánchez, Efraín; Rojas Peña, Ángel Andrés; Torres, María Yolanda y Bourdon Rojas, Nubia Alexandra. (2014). Plan prospectivo para el desarrollo agrario en las regiones colombianas a partir del posconflicto al año 2025. *El Ágora USB*, 14 (2), pp. 397-417. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-80312014000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312014000200004)

[ 98 ]

10. Gutiérrez, Loaiza Alderid. (2012). Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte. *Estudios Políticos*, 40, pp. 175-200. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/13210>

11. Gutiérrez, Juan David. (2014). Smallholders' Agricultural Cooperatives in Colombia: ¿Vehicles for Rural Development? *Desarrollo y Sociedad*, 73, pp. 219-271. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.13043/dys.73.6>

12. Jiménez Peña, Gabriel. (2014). Multinacionales y responsabilidad social empresarial en la construcción de paz en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 27 (48), pp. 67-96. Recuperado de [http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos\\_admon/article/view/5972](http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/5972)

13. Leiteritz, Ralf; Nasi, Carlo y Rettberg, Angelika. (2009). Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas. *Colombia Internacional*, 70, pp. 215-229.

14. Martínez Sanabria, Claudia Margarita y Pérez Forero, Andrea Carolina. (2012). La restitución de tierras en Colombia expectativas y retos. *Prolegómenos*, 15 (29), pp. 111-127. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2372>

15. Martínez Collazos, Jarrison. (2016). Políticas públicas para la economía solidaria en Colombia, antecedentes y perspectivas en el posconflicto. *Revesco*. 127, pp. 174-197. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/54918>

16. Pérez Martínez, Manuel Enrique. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51), pp. 62-90. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrollorural/article/view/1272>

17. Rettberg, Angelika. (2008). *Explorando el dividendo de la paz: impactos del conflicto armado en el sector privado colombiano. Resultados de una encuesta nacional*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

18. Rodríguez Gómez, David D. y Valdeoriola Roquet, Jordi. (2012). Metodología de la investigación. *Universidad del Valle de México*. Recuperado de <http://myuvmcollege.com/uploads/lectura2011-09/Metodolog%C3%ADa%20de%20investigaci%C3%B3n-2064.pdf>

19. Ruiz Díaz, María; Galeano Raquejo, John y Gil Mateus, Edwin. (2015). Posconflicto colombiano y sus efectos económicos. *CIFE*, 17 (27), pp. 23-54. Recuperado de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/cife/article/view/3210>

20. Suárez Bustamante Figueroa, Natalia. (2012). ¿Qué es el método Delphi? [Mensaje en un blog]. Escuela de Organización Industrial. Recuperado de <http://www.eoi.es/blogs/nataliasuarez-bustamante/2012/02/11/¿que-es-el-metodo-delphi/>

21. Tabares, José; Velásquez, Carlos, y Valencia Cárdenas, Marisol. (2014). Técnica bayesiana de pronóstico para la demanda de energía en Colombia. *Revista Facultad de Ciencias Universidad Nacional de Colombia*, 3(1), pp. 9-18.

22. Valencia Agudelo, Germán Darío. (2006). La economía frente al conflicto armado interno colombiano, 1990-2006. *Perfil de Coyuntura Económica*, 8, pp. 141-174. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/article/view/2321>

23. Valencia Agudelo, Germán Darío; Gutiérrez Loaiza, Alderid y Johansson, Sandra. (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos. *Estudios Políticos*, 40, pp. 149-174. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/13209>

24. Valencia Cárdenas, Marisol; Tróchez González, Johana; Vanegas López, Juan Gabriel y Restrepo Morales, Jorge Aníbal. (2016). Modelo para el análisis de la quiebra financiera en PYMES agroindustriales Antioqueñas. *Apuntes de Cenes*, 35 (62), pp. 147-168. Recuperado de <http://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/4310/4307>



# El desplazamiento forzado interno. Una comparación entre Colombia y Perú\*

Sandra Milena González Díaz (Colombia)\*\*

## Resumen

A finales del siglo xx el desplazamiento interno se presentó como un hecho dramático en distintos países del mundo, Suramérica no fue la excepción. Colombia y Perú vieron aumentar el número de personas desplazadas por el conflicto armado y desbordadas sus capacidades de respuesta. Mostrar la especificidad que adquiere el desplazamiento forzado en ambos países es el interés del presente artículo a partir de tres dimensiones: la dinámica del desplazamiento, el contexto y la respuesta institucional nacional. La investigación centró la atención en la comparación de tres acentuadas diferencias: el número de afectados, la duración del conflicto y el reconocimiento de las víctimas. Se concluye que en ambos países coincide la existencia de víctimas de desplazamiento forzado y que, a pesar de los esfuerzos institucionales, no se ha logrado brindar soluciones duraderas a todas las víctimas.

## Palabras clave

Migración; Desplazamiento Forzado Interno; Perú; Colombia.

[100]

**Fecha de recepción:** marzo de 2018 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2018

## Cómo citar este artículo

González Díaz, Sandra Milena. (2018). El desplazamiento forzado interno. Una comparación entre Colombia y Perú. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53. pp. 100-125. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a05>

---

\* El presente artículo es un producto del proyecto de investigación *Proyectos minero-energéticos y procesos de restitución de tierras y territorios. 1995 -2013. Una perspectiva comparada entre Perú (Ayacucho) y Colombia (Antioquia)*, aprobado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia, Colombia. Además, toma insumos de la ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, *Convergencia de procesos de retorno y restitución de tierras con proyectos minero-energéticos. Lectura comparada de contexto entre Perú y Colombia 1995-2013*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip) en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

\*\* Socióloga. Magíster en Ciencia Política. Profesora de Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Grupo Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [sandra.gonzalezd@udea.edu.co](mailto:sandra.gonzalezd@udea.edu.co)

# **Forced Internal Displacement. A Comparison Between Colombia and Peru**

## **Abstract**

At the end of the 20th Century, internal displacement became a dramatic event in different countries around the world. South America was not the exception; Colombia and Peru saw an increase in the number of people displaced by the armed conflict and had their response capacity exceeded. The scope of this article is to show the particularities of the forced displacement in both countries in analyzing the following aspects: the dynamics of displacement, the context, and the national institutional response. The research focuses on the comparison of three marked differences: the number of people affected, the duration of the conflict, and the recognition of the victims. Those aspects warn about the continuity and transformations of the conflict, in conjunction with the limitations of the State to guarantee lasting solutions to all the victims.

## **Keywords**

Migration; Forced Internal Displacement; Peru; Colombia.

## Introducción

Si bien las migraciones humanas han sido uno de los motores de las sociedades, la proliferación desde finales del siglo xx de formas de migración forzada ocasionadas por conflictos armados internos, situaciones de violencia generalizada y violaciones a los derechos humanos configuró una nueva preocupación mundial. Desde ese momento, el interés se centró en quienes se mueven dentro de un territorio nacional sin cruzar una frontera estatal internacionalmente reconocida.

El aumento e implicaciones del fenómeno llevó a la comunidad internacional a «prevenir su ocurrencia, establecer obligaciones de contención por parte de los Estados donde tiene lugar y movilizar los recursos internacionales para impedir que se conviertan en flujos migratorios internacionales desordenados» (Vidal, 2005, p. 68). Para lograrlo, el mejor recurso que tuvieron fue el derecho, por eso desde principios de la década de 1990 surgieron iniciativas para regular y atender el desplazamiento interno, que se concretaron en 1998 en los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*. En este contexto, el desplazamiento aparece como una *categoría humanitaria* creada para ayudar a las personas que se han visto forzadas a migrar y como una *categoría de contención* al considerar que prevenir los flujos de migrantes forzados fuera de sus países protegería a las sociedades de los países de recepción frente a las migraciones externas percibidas como problemáticas (Vidal, 2005).

[102]

Las agencias internacionales comenzaron a registrar el fenómeno desde mediados de la década de 1990 (UNHCR, 1994). En 2002 las cifras fueron valoradas como alarmantes y se avizó su continuidad (NRC, 2002). Hasta finales de 2016 alrededor de 40,3 millones de personas fueron desplazadas dentro de las fronteras de 56 países del mundo. El número total de desplazamientos internos casi se duplicó desde el 2000 y aumentó considerablemente en los últimos cinco años (NRC y IDMC, 2017).

Suramérica, en especial Colombia y Perú, están involucrados de esta problemática, de acuerdo con los informes realizados por el Consejo Noruego de Refugiados. Colombia porque registra un aumento constante en el número de afectados y aun en el marco de un acuerdo de paz con las FARC continúa ocupando los primeros lugares en las listas de desplazamiento mundial; y Perú, pues, aunque no registra un aumento en el número de víctimas del

conflicto armado vivido, buena parte de ellas no han encontrado soluciones duraderas (NRC, 2003; NRC y IDMC, 2017).

Por eso en este artículo se aborda la especificidad del desplazamiento forzado interno en ambos países a partir de tres dimensiones: a) la dinámica del desplazamiento —cifras, tendencias, extensión, afectados, lugares de origen y asentamiento—; el contexto —conflicto, actores responsables, motivos—; y la respuesta institucional nacional —agenda política, definiciones normativas, ajustes institucionales—.

Este trabajo se justifica porque, aunque existen estudios que comparan y muestran las especificidades de ambos países, la mayoría toman como elemento de comparación las políticas de reparación (ICTJ, 2010; Idehpucp, 2008), el proceso de justicia transicional (DPLF, 2010; Reátegui, 2011) y, en menor medida, el desplazamiento forzado (Santacruz y Flórez, 2012).

Interesan los casos de Perú y Colombia porque ambos países comparten las siguientes características: a) aunque en períodos diacrónicos, han vivido situaciones de conflicto armado interno; b) son en los únicos países suramericanos que registran datos de desplazamiento forzado, aunque con una amplia diferencia; c) han creado normas para atender y reparar a víctimas de desplazamiento forzado; y además, c) permiten ejemplificar la concreción en el contexto nacional de esa preocupación mundial.

[103]

## 1. Los referentes conceptuales y metodológicos

En el ámbito internacional no existe un consenso sobre el concepto de desplazamiento interno. En la actualidad se le conoce como una categoría transnacional en construcción (Osorio, 2001). Sin embargo, se ha posicionado la definición acuñada por el Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) en la cual se establece que son desplazadas:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a aceptar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizadas, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Naciones Unidas, 1998).

Al desplazamiento interno lo determina: a) el carácter forzado; b) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación; y c) la responsabilidad de atención que reposa en el Estado (Castles, 2003).

El desplazamiento es un fenómeno multiforme, con grados diversos de complejidad y singulares características según los casos, una experiencia que aflora por un drama que adquiere sentido, valor, significado, fin y propósito para los distintos sujetos y poblaciones que lo padecen (Diez, 2003; Díaz, Molina y Marín, 2014). Es un proceso, no un acto, y entenderlo como tal implica comprender «las etapas antes de desplazarse, las situaciones durante la movilización y los conflictos posteriores hasta el lugar de asentamiento final, incluyendo el inicio del restablecimiento propiamente dicho» (Castillejo, 2016; Palacio, Jiménez, Díaz y Correa, 2008, p. 94; Bello, 2001).

Como proceso, se espera que tenga un fin, por eso el desplazamiento se concibe como una situación porque denota un carácter transitorio, superable, proyecta unas salidas y permite asumir la idea de una identidad transformable. Sin embargo, es una situación que está signada por una condición, porque el desplazamiento es una realidad que irrumpe negativamente en la historia personal y determina de forma permanente la existencia de las víctimas (Osorio, 2001; Diez, 2003).

[104]

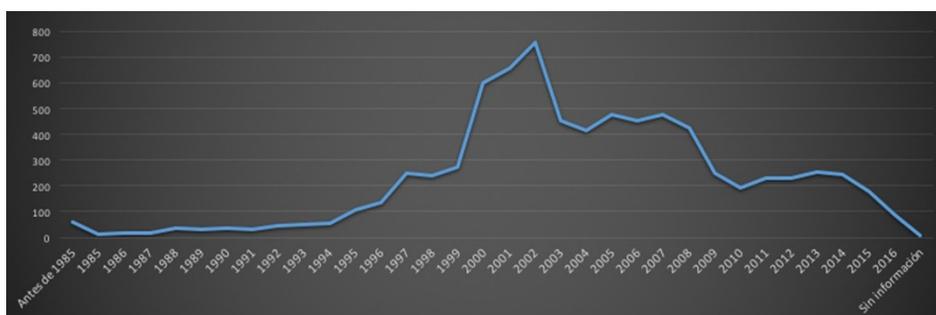
Un acontecimiento social y político como este «nunca se presenta aislado, siempre está empotrado en una situación histórica determinada y, por tanto, está en una interacción compleja con una multiplicidad de factores de diversa naturaleza» (Ortiz, 2006, p. 1). Por eso, ubicar el desplazamiento en los contextos de ambos países es importante en el presente artículo, además de reconocer el conflicto armado interno como el contexto en el que ocurre y se acrecienta este fenómeno.

Se usa un análisis comparativo orientado a casos, el cual consiste en «realizar descripciones exhaustivas de unos pocos ejemplos de un determinado fenómeno» (Della Porta, 2013, p. 211) y en estudiar las similitudes y diferencias de un mayor número de dimensiones analizadas en su contexto para reflejar la complejidad del problema (Della Porta, 2013; Nohlen, 2014). Para la comparación se tomaron datos de fuentes secundarias, luego de una revisión exhaustiva de la producción académica sobre el desplazamiento forzado en ambos países.

## 2. El desplazamiento forzado interno en Colombia

Según el Registro Único de Víctimas (2017, 1.º de septiembre), entre 1985 y 2016 se encuentran registradas en Colombia 7 779 858 personas desplazadas. Colombia alberga la cifra más alta a nivel mundial del total de desplazados internos (NRC e IDMC, 2017).

**Gráfica 1.** Cantidad de personas desplazadas internamente en Colombia, por año.



Fuente: elaboración propia a partir de UARIV (2017, 1.º de septiembre).

La cifra más alta es de 2002, con un crecimiento significativo de las zonas de expulsión —de 955 municipios expulsores se pasó a 1115 (*El Tiempo*, 2003, abril 29)— y una alarmante desintegración de grupos étnicos e intensificación de las formas de presión y control de los actores armados sobre la población civil (Codhes, 2003). En los años siguientes, aun con su tendencia a la baja, persistió su continuidad, por ejemplo, resulta significativo que en 2015 todavía se registraran cifras de más de 100 mil personas desplazadas.

La afectación se observa en todos los departamentos, pero Antioquia, Bolívar, Chocó y Nariño ocupan desde 1985 los primeros lugares, y Cauca y Valle del Cauca empezaron a tomar fuerza desde 2013 (Codhes, 2014; 2015; 2016). El desplazamiento se concentró a partir de entonces en los departamentos fronterizos del occidente colombiano. En la Región del Pacífico todos los departamentos aparecen en los primeros lugares y en la Región Andina, Antioquia ocupa el primer lugar en el acumulado histórico.

Según datos de 2012, la mayoría de los desplazamientos registrados han sido individuales (86%), en menor medida masivos (14%) (Uariv, 2013). Las víctimas llegan, sobre todo, a Medellín, Bogotá, Cali, Buenaventura, Tumaco

y Popayán, lo que configura a estos municipios como expulsores y receptores. En general, llegan a espacios precarios donde carecen de servicios básicos y sobreviven en un alto grado de dependencia de familiares y amigos.

El 89% de las víctimas provienen de zonas rurales, ya que 9 de cada 10 personas salieron desplazadas del campo colombiano. De ahí que el impacto sea más evidente en los campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (CNMH, 2015), y que el trayecto predominante sea el rural-urbano.<sup>1</sup> En Colombia se desplazan más mujeres que hombres (43% son mujeres y 40% hombres, 7% LGBTI, 10% no informa) (Uariv, 2013) y más afrodescendientes (685 323) que indígenas (142 883) (CNMH, 2015).<sup>2</sup>

## 2.1 El contexto

[106] Tal magnitud y dinámica de desplazamiento forzado se dio en el marco de un conflicto armado interno que se ha extendido por cerca de sesenta años y se origina en el tránsito de una violencia bipartidista a una violencia subversiva. Inició alrededor de 1958 y se hizo más visible en 1965 con el surgimiento de las FARC y el ELN. Se agudizó a partir de la década de 1980 con el narcotráfico, la guerra contrainsurgente desplegada por las fuerzas militares y el impulso de organizaciones de autodefensa, que degeneraron en grupos paramilitares y en aparatos de justicia privada.

Aunque casos de desplazamiento forzado se registran desde el periodo de La Violencia (Vargas, 1993), el desplazamiento forzado produjo en la década de 1990 una de las crisis humanitarias más grandes de la historia de Colombia: 41% de los afectados señalan como responsables de su desplazamiento a las guerrillas, 21% a los paramilitares, la mayoría de ellos congregados en las Autodefensas Unidas de Colombia, y 0,8% a los agentes del Estado (CNMH, 2015).<sup>3</sup> Adicionalmente, un significativo porcentaje no identifica al actor (29,1%) y un pequeño porcentaje señala a otros como los

<sup>1</sup> El desplazamiento también afecta, aunque en menor medida, a pobladores de clase media y élites locales (CEC, 2001).

<sup>2</sup> Cerca del 16% del total de la población afrodescendiente (4 316 542) ha sido desplazada y lo mismo sucede con el 10% del total de la población indígena (1 378 884).

<sup>3</sup> Llama la atención esta cifra, porque la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han documentado o probado la participación activa u omisiva de los agentes del Estado en la comisión de masacres, la realización de operaciones militares y de seguridad, la fumigación y erradicación de cultivos ilícitos y la estigmatización, acciones que han forzado el desplazamiento de la población (CNMH, 2015).

responsables, entre los que aparecen empresarios, ganaderos, hacendados, esmeralderos y narcotraficantes (CNMH, 2015); pero, además, aparecen en el escenario otros actores recientes, las Bandas Criminales.<sup>4</sup>

Los actores armados han despoblado y repoblado territorios, se han apropiado de bienes públicos y privados para afianzar su control territorial y expandir su hegemonía (Ibañez, 2008). Las amenazas de muerte y el maltrato psicológico han tenido un peso fuerte en la decisión del desplazamiento, pero también las amenazas de reclutamiento forzado, los enfrentamientos armados, los asesinatos, las masacres, la desaparición forzada, el robo o la pérdida de la vivienda y los bienes o las órdenes de desalojo; asimismo, el reclutamiento forzado, los campos minados, las fumigaciones de cultivos ilícitos, el secuestro, la violencia sexual a mujeres y menores, los daños en propiedad pública, las hostilidades y la restricción de acceso a bienes para la supervivencia.

Aunque actualmente el conflicto armado disminuye en medio del acuerdo de paz con las FARC y del proceso de negociación con el ELN, persisten acciones de algunos guerrilleros y de otros actores que se han transformado y ocupado los espacios de los grupos desmovilizados, afectando la población y forzando a su desplazamiento.

[107]

## 2.2 La respuesta institucional nacional

El 9 de septiembre de 1994, el entonces presidente Ernesto Samper Pizano, con ocasión del Día Nacional de los Derechos Humanos, reconoció la existencia del desplazamiento forzado interno en Colombia y se comprometió a incluirlo dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Esta proclamación abrió camino al tema en la agenda gubernamental.

Desde 1994 el espectro de la puesta en público del problema se amplió y diversificó. En la agenda pública proliferaron estudios e investigaciones de organizaciones no gubernamentales (CEC, 1995), universidades (Franco, 1998) (Lozano y Osorio, 1995) y agencias internacionales (Naciones Unidas, 1994). En la agenda gubernamental se proclamó la necesidad de formular una política coherente e integral para la atención de la población desplazada, se proyectó la creación de distintas instancias para la atención e inició formalmente sin

---

<sup>4</sup> Colombia. Sentencia T-006. (13 de enero de 2014).

muchas pretensiones el proceso de registro;<sup>5</sup> asimismo, se creó la Consejería para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia.<sup>6</sup>

Estos esfuerzos se concretaron en la Ley 387 del 18 de julio de 1997. En ella, el Estado reconoció «el éxodo forzado como una problemática relevante que exige acciones de política pública» (Gebest, 2007, p. 5) y sentó un precedente en el tema de atención a víctimas. Según la Ley, en Colombia es desplazada:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

[108] Mediante esta ley y sus decretos reglamentarios el Estado creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, el Fondo Nacional de Atención Integral, la Red Nacional de Información y adoptó el primer Plan Nacional para la Atención Integral (Colombia. Presidencia de la República. Decreto 173, 1998).<sup>7</sup> De aquí en adelante, en la política de atención a víctimas de desplazamiento forzado se realizaron tres cambios institucionales:

El primero se dio en el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Debido a los problemas de coordinación y financiación de la política, se designó a la Red de Solidaridad Social (RSS) como coordinadora del Sistema<sup>8</sup> y se trasladó a esta institución el Fondo y el Registro Nacional.<sup>9</sup> Además, la política se circunscribió dentro de las estrategias para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado contenidas en el Plan Colombia.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Colombia. Documento Conpes 2804. (13 de septiembre de 1995); Documento Conpes 2924. (28 de mayo de 1997).

<sup>6</sup> Colombia. Decreto 1165. (28 de abril de 1997).

<sup>7</sup> Colombia. Decreto 173. (26 de enero de 1998).

<sup>8</sup> Colombia. Decreto 489. (11 de marzo de 1999).

<sup>9</sup> Colombia. Decreto 1547. (19 de agosto de 1999).

<sup>10</sup> Colombia. Documento Conpes 3057. (10 de noviembre de 1999).

A partir de ese momento se construyeron y perfeccionaron los instrumentos y las instituciones para la atención de la problemática. A principios de 2000 se formalizó el registro, se reglamentó la creación del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) a cargo de la RSS, se formalizó el procedimiento de declaración, valoración y sistematización de la información de las víctimas, se puso en funcionamiento el Sistema Único de Registro (SUR) y se implementó el Formato Único de Declaración;<sup>11</sup> además, el desplazamiento forzado empezó a ser considerado como un delito en el código penal colombiano.<sup>12</sup>

El segundo cambio institucional se realizó en 2005, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). El mandatario ordenó fusionar la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) con la RSS y creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional;<sup>13</sup> estructuró el Sistema de Población Desplazada (SIPOD) que reemplazó al SUR y creó un nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. En su gobierno la política dio un giro trascendental gracias a la intervención de la Corte Constitucional con su Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento y a la expedición de la Ley 975 de 2005, la cual reconoció los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

[109]

El tercer cambio institucional se presentó en 2010 en la presidencia de Juan Manuel Santos. En su gobierno se expidió la Ley 1448 de 2011 que establece una serie de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para las víctimas en Colombia, incluidas las de desplazamiento forzado. En este gobierno se creó la Unidad para las Víctimas, unifica el sistema de registro en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se incluye decididamente la restitución de territorios a los hogares campesinos. En el segundo gobierno se abrió una ventana de oportunidad para la reparación a las víctimas con el acuerdo de paz firmado en 2016 con las FARC.

El despliegue normativo y jurisprudencial que inició con los cambios institucionales en 2004 se amplió luego del acuerdo de paz con las FARC, pero siguen siendo limitadas las soluciones duraderas a las que tienen derecho las víctimas por la continuidad del desplazamiento, que incluso en la actualidad desborda la capacidad de las instituciones.

<sup>11</sup> Colombia. Decreto 2569. (12 de diciembre de 2000).

<sup>12</sup> Colombia. Ley 599. (24 de julio de 2000).

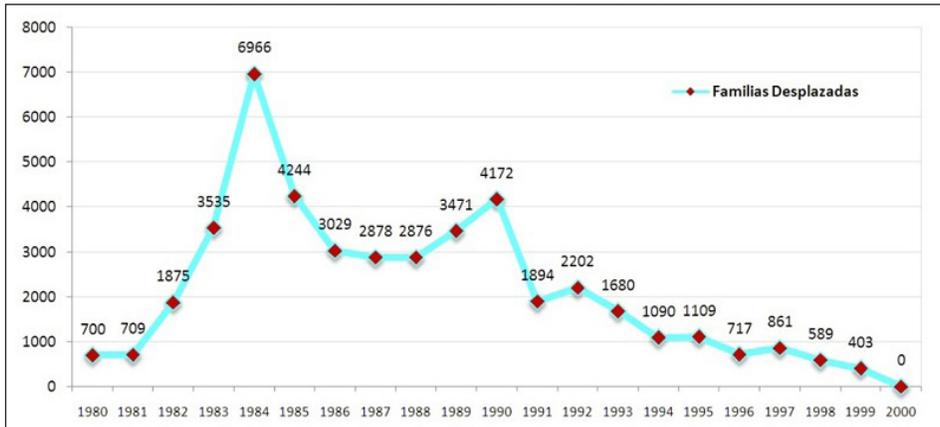
<sup>13</sup> Colombia. Decreto 2467. (19 de julio de 2005).

### 3. El desplazamiento forzado en Perú

En su informe la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2003) estimó que alrededor de medio millón de personas abandonaron sus localidades y emprendieron la búsqueda de refugio entre 1980 y 2000. Sin embargo, el Registro Nacional para las Personas Desplazadas ha recibido la inscripción de 59 846 víctimas (MIMP, s. f.). Perú se configura en el panorama internacional como el segundo país en número de desplazados en Sudamérica.

El desplazamiento interno asociado a la violencia es una ruptura cualitativa con la migración tradicional y se registra en Perú a partir de 1980 (Naciones Unidas, 1996).

**Gráfica 2.** Cantidad de familias desplazadas internamente en Perú, por año.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP, 2012).

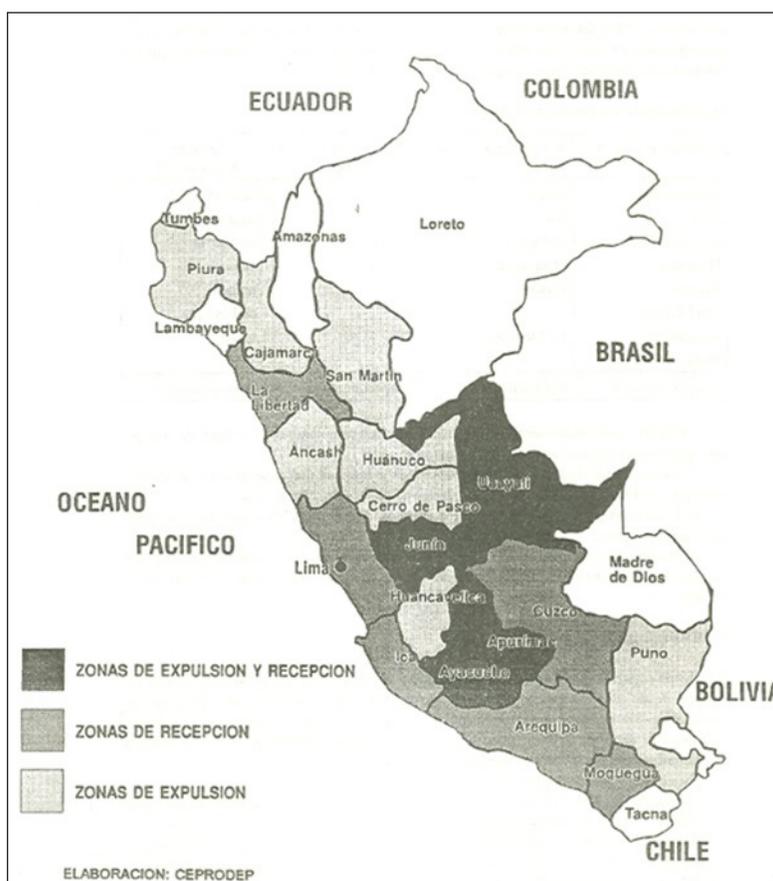
En 1984<sup>14</sup> se registró el mayor número de víctimas de desplazamiento forzado, pero también el «mayor número de víctimas de todo el conflicto armado interno» (CVR, 2003, p. 67). La dimensión que adquiere el fenómeno se explica porque desde 1983 las fuerzas armadas iniciaron el proceso de «militarización del conflicto» y Sendero Luminoso creó el Ejército Guerrillero Popular. Las cifras más bajas aparecen en 2000, momento en que inició una

<sup>14</sup> Los datos se toman del informe del MIMP (2012) en el cual el registro ascendía a 45 mil familias desplazadas (2012). Otra fuente ubica este pico entre 1989 y 1990 (Coral, 1994).

nueva etapa de transición a la democracia y se estableció una temporalidad implícita para el reconocimiento de las víctimas (CVR, 2003).

En los primeros momentos del conflicto, la población desplazada salió principalmente de Ayacucho, Apurímac y Huancavelina; sin embargo, a partir de 1986 fue evidente que el conflicto armado interno alcanzó una extensión nacional, afectando otros departamentos como Junín, Huánuco, Pasco, Ucayali, San Martín e involucrando a la población amazónica, sobre todo los asháninka (MIMP, 2012). Ayacucho, Junín y Huánuco se configuraron como los departamentos más expulsores, ubicados en la región de la sierra peruana, en la parte central de la cordillera de los Andes.

**Mapa 1.** Zonas de recepción y expulsión de desplazados en Perú.



Fuente: tomado de Isabel Coral (1994).

En Perú se presentaron desplazamientos colectivos que afectaron sobre todo a los comuneros, llevaron a que la población se movilizara masivamente y, en su trayectoria, se articularan como una unidad. Los desplazamientos individuales se presentaron como una medida preventiva y afectaron sobre todo a quienes tenían mayor grado de escolaridad, recursos y contactos. El área más importante de refugio de desplazados fue Lima, le siguen en su orden, Junín, Cusco e Ica; además, los mismos departamentos de Huancavelina, Apurímac y Ayacucho, y otros que en menor medida han recibido población como Arequipa y Moquegua (Coral, 1994).

Las comunidades rurales fueron las más afectadas: «aproximadamente el 70% de todos los desplazados internos en el Perú pertenecerían a comunidades campesinas, comunidades nativas, de procedencia rural e indígena, de grupos étnicos que mantenían una especial relación con sus tierras y territorios» (Naciones Unidas, 1996, p. 23). Sin embargo, se estima que cerca de 10% de las víctimas correspondería a sectores medios y altos (Coral, 1994; Mimdes, 2007).

[112] La mayoría de las víctimas pertenecían a etnias que poblaron tradicionalmente el territorio peruano, eran primordialmente quechua hablantes o pertenecían a otros grupos etnolingüísticos amazónicos como el asháninka y el machiguenga (MIMP, 2012). Las tendencias muestran que se desplazaron más mujeres (63%) que hombres (37%) (MIMP, 2012).

### 3.1 El contexto

Tal magnitud y dinámica de desplazamiento forzado se dio en el marco de un conflicto armado interno que empezó en 1980, cuando se produjeron los primeros atentados de Sendero Luminoso y continuó sin interrupción durante dos décadas. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), lo que desencadenó el conflicto armado interno fue la decisión del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) de iniciar una guerra popular contra el Estado peruano, un conflicto armado interno de proporciones jamás vistas en el país al que se unió después el Movimiento Revolucionario Tupac Amará (MRTA), un conflicto que el Estado no tuvo la capacidad de contener, pero sí de escalar y agravar, porque respondió con la militarización, los estados de excepción y promovió la constitución de grupos de autodefensa.

Los principales responsables de los desplazamientos forzados fueron Sendero Luminoso y el MRTA, grupos guerrilleros que surgieron en la década

de 1960 y 1980, respectivamente. Sendero Luminoso incurrió en el crimen de guerra de traslado forzoso de personas. El MRTA, aunque tuvo un cantidad relativamente menor de acciones, en los periodos y lugares en los que actuó contribuyó con el clima de terror que provocó el desplazamiento. Las Fuerzas Armadas también fueron responsables porque lideraron la militarización del conflicto, apoyaron a las Rondas Campesinas para que se armaran, patrocinaron los denominados Comités de Autodefensa para consolidar el poder en las zonas rurales y luchar contra los grupos de oposición armada, como un modelo organizativo contrainsurgente (CVR, 2003).

Según el registro oficial, los principales motivos de desplazamiento han sido, entre otros, la violencia generalizada (30,7%), la muerte o desaparición de familiares (27,9%) y la persecución y amenazas a sus familias (25,7%); aunque también otras acciones directas como el secuestro, la persecución y las amenazas, los tratos crueles, inhumanos y degradantes, la tortura, la violencia contra la mujer, las detenciones arbitrarias y la pérdida y destrucción de viviendas o bienes (MIMP, 2012); además, la sensación de próxima víctima o de inseguridad general llevó a la población a utilizar el desplazamiento como mecanismo de sobrevivencia.

Ahora bien, aunque según el Estado el conflicto armado ha terminado, distintos autores hablan de su transformación. Isabel Coral (2010) y el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (Unicef, 2009, junio 2), desde distintos lugares, referencian nuevas situaciones de violencia política que no son reconocidas por el Estado y que involucran directamente a un remanente de combatientes de Sendero Luminoso que continúa ejerciendo violencia e involucrando a la población.

[113]

### 3.2 La respuesta institucional

El 28 de julio de 1992, durante su discurso con ocasión de las fiestas patrias, el presidente Alberto Fujimori se refirió por primera vez al tema del desplazamiento forzado como una consecuencia del conflicto armado interno y se comprometió a emprender acciones para su atención, abriéndole espacio al problema en la agenda gubernamental (Coral, 2010). Para ese momento el problema ya se había instalado en la agenda pública. Desde mediados de la década de 1980, distintas instituciones de la Iglesia —Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) y Concilio Nacional Evangélico del Perú (Conep)—, organizaciones no gubernamentales —Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional, Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial, Comisión Andina

de Juristas—, agencias internacionales —Organización Internacional para las Migraciones (OIM)—, alianzas —Coordinadora Nacional de Derechos Humanos— y asociaciones de desplazados<sup>15</sup> empezaron a organizarse para responder a la problemática y plantear sus demandas en público (Diez, 2003).

La agenda gubernamental para atender a las víctimas se concretó en 1992 cuando se conformó una comisión técnica para la atención de poblaciones desplazadas: «era una comisión mixta con participación de instancias de Estado, pero también de instituciones de sociedad civil» (Coral, 1994). A la comisión se le encargó el estudio de la problemática y la formulación de alternativas. Los resultados del trabajo dieron lugar al primer informe oficial que mostró la crítica situación de los desplazados y propuso el diseño del primer programa de apoyo. Mientras esto pasaba, se produjo el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, lo que llevó a que la Comisión quedara desactivada. En adelante, se identificaron tres cambios institucionales:

El primero en 1993, cuando se creó el Programa de Apoyo al Repoblamiento de Zonas de Emergencia (PAR), el primer programa oficial adscrito al Instituto Nacional de Desarrollo en el Ministerio de la Presidencia, encargado de la atención de los desplazados retornantes. Entre 1993 y 1995 el programa se concibió como un soporte y apoyo a la estrategia de pacificación implementada por el Ejército, se encargó a las Fuerzas Armadas el traslado organizado de los desplazados (Coral, 2010).<sup>16</sup>

[114]

El segundo cambio se dio en el periodo de la reelección de Fujimori (1995-2000). En 1996 el programa fue transferido al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) y cambió sus prioridades, se orientó más al repoblamiento y desarrollo de los pueblos afectados, concibiendo el apoyo como construcción de infraestructura. Al finalizar la década, el programa adquirió otros matices y se orientó hacia acciones de corte social y de reparación y reconstrucción institucional de las poblaciones afectadas (Diez, 2003).

Durante este periodo, ninguna disposición logró mayor integralidad, los esfuerzos de articulación y coordinación que buscaron concretarse,

<sup>15</sup> Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) desde 1983, la Asociación de Comunidades Migrantes Quechuas Jatary Ayllu desde 1984 y la Asociación de Familias Desplazadas de Lima (Asfadel) desde 1991.

<sup>16</sup> Según Isabel Coral (2010) Fujimori instrumentalizó el problema para consolidar la estrategia gubernamental contra la subversión y con miras a su reelección.

se presentaron como medidas aisladas. Sin embargo, se realizó una importante encuesta de caracterización de la población retornante en 1997, liderada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con la colaboración de la OIM (INEI, 1998), permitiendo un acercamiento al número de personas retornadas. Al finalizar la década de 1990 la política seguía girando en torno a la implementación del PAR, la opción privilegiada seguía siendo el retorno, ahora sí con alguna asistencia del Estado (Naciones Unidas, 1996; Diez, 2003).<sup>17</sup>

El tercer cambio institucional se dio en 2000, en un contexto de profunda crisis política que concluyó con la dimisión y fuga del presidente Alberto Fujimori. En adelante, el gobierno de transición democrática liderado por Valentín Paniagua (noviembre 2000-julio 2001) y el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) marcaron el inicio del proceso de justicia transicional con la creación de la CVR<sup>18</sup> y se generó todo el andamiaje institucional para la atención y reparación a víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado. Se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargada del diseño y seguimiento de las políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional, y del funcionamiento del Consejo de Reparaciones, encargado de administrar el Registro Único de Víctimas (RUV). Se creó la Ley sobre Desplazamientos Internos,<sup>19</sup> en la cual se reconoce su estatus, define los derechos y garantías para la prevención y protección de esta población y establece que son desplazados internos:

Las personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Adicionalmente se estableció que sería el Mimdes a través de un Registro Nacional Único de Desplazados Internos el que acreditaría las víctimas de desplazamiento forzado para que ingresaran al RUV.<sup>20</sup> También se puso en marcha el Censo por la Paz en cuatro etapas —2001, 2002, 2003

<sup>17</sup> Los retornos sin acompañamiento se dieron aproximadamente desde 1989, se extendieron entre 1990 y 1992, y se consolidaron entre 1993 y 1998 (Diez, 2003).

<sup>18</sup> Perú. Decreto 065. (03, junio, 2001); Decreto 101. (4 de agosto de 2001).

<sup>19</sup> Perú. Ley 28223. (19 de mayo de 2004).

<sup>20</sup> Perú. Decreto 004. (24 de febrero 2005).

y 2006—, se creó el Plan Integral de Reparaciones (PIR)<sup>21</sup> y fue aprobado el Marco Programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional.<sup>22</sup>

De 2006 en adelante los cambios son menos estructurales, aunque sí significativos. Por ejemplo, en el gobierno de Alan García (2006-2011) se desnaturalizó el proceso del PIR porque se focalizó el programa solo en un componente de la reparación y se estableció que sería el Consejo de Reparaciones el que calificaría e inscribiría a las víctimas de desplazamiento forzado en el RUV, compartiendo información con el Mimdes (Consejo de Reparaciones, 2013). En el gobierno de Ollanta Umala (2011-2016) se intensificó el pago de reparaciones económicas individuales (Coral, 2010; ICTJ y Aprodeh, 2008), se inauguró el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (diciembre 2015) y se estableció como fecha límite para la calificación de los beneficiarios del programa de reparaciones económicas el 31 de diciembre de 2011.<sup>23</sup> En el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021) se reabrió el registro y la calificación de beneficiarios.<sup>24</sup>

En general, la política de reparación tuvo un progreso insatisfactorio (Macher, 2014) debido a la falta de integralidad en su implementación y relación con las demás políticas sociales (ICTJ y Aprodeh, 2011).

[116]

## Conclusiones. La comparación entre Estados

Las dimensiones y variables que sirvieron para estructurar la presentación de los casos y mostrar su especificidad pueden suscitar múltiples análisis comparados, son vetas abiertas para la investigación que no se pretenden agotar en este artículo y menos en este apartado. Realizaré la comparación a partir de tres acentuadas diferencias: el número de afectados, la duración del conflicto y el reconocimiento de las víctimas, aspectos que advierten sobre la continuidad y transformaciones de los conflictos y sobre las limitaciones de los Estados para garantizar soluciones duraderas a las víctimas.

La primera diferencia observable en la dinámica del desplazamiento es el número de afectados, y aunque ambos países atravesaron por contextos

<sup>21</sup> Perú. Ley 28592. (30 de noviembre de 2005).

<sup>22</sup> Perú. Decreto Supremo 064. (27 de agosto de 2004).

<sup>23</sup> Perú. Decreto Supremo 051. (16 de junio de 2011).

<sup>24</sup> Perú. Decreto Supremo 012. (8 de septiembre de 2016).

similares de conflicto armado, Perú registra un número menor de víctimas de desplazamiento forzado. Cuatro elementos pueden ayudar a comprender esta diferencia:

a. *El sistema de registro.* En Perú es un sistema cerrado, solo reconoce víctimas entre 1980 y 2000. En Colombia el sistema permanece abierto, reconoce víctimas desde 1985 hasta la actualidad, lo que hace que la cifra continúe aumentando.

b. *La marginalización del tema del desplazamiento.* En Perú las políticas de los gobiernos instrumentalizaron o marginalizaron el tema; por ejemplo, el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación no incluyó de forma explícita ni relevante, el tema de los desplazados (Coral, 2010). Lo incluyó de forma transversal, lo cual no permitió una comprensión profunda ni del problema, ni de sus alternativas de solución. Además, en los testimonios recogidos en el ámbito nacional, las víctimas canalizaron sus demandas a través de otras formas de victimización, porque la mayoría de los desplazados condensan diversas formas de afectación, adicionales a la condición de desplazados. No puede decirse lo mismo en Colombia, porque fue esta forma de victimización la que con mayor fuerza se instaló en la agenda pública, las otras formas de victimización adquirieron reconocimiento y procedimientos precisos para su atención y reparación solo hasta 2011 con la Ley 1448. [117]

c. *La decisión de mimetizarse, la exclusión del registro y la falta de información.* Aunque este no es un punto de diferencia, sí es un aspecto importante para comprender el número de víctimas. Reconocer que hay quienes, a pesar de tener conciencia sobre su condición de víctimas, deciden mimetizarse entre las poblaciones receptoras como una estrategia de inserción frente a la estigmatización, discriminación y violencia; que no todas las personas que se desplazan declaran su situación ya sea por decisión o desinformación, y que no todas las que declaran son reconocidas por los organismos oficiales. Estos elementos configuran un subregistro en el número de víctimas en ambos países.

d. *El pronto retorno.* En Perú esto fue posible debido a que en los territorios operó un acuerdo tácito de respeto por la propiedad y hubo disposición de devolución cuando fueron requeridos los predios. También influye en esto que la mayoría de los desplazados no lograron insertarse en las zonas de refugio, lo cual los incentivó a conservar vínculos con sus comunidades de

origen. El pronto retorno motivó a las víctimas a canalizar sus demandas a través de otras formas de victimización o las llevó a invisibilizarse.

Contrario a esto, en Colombia la mayoría de las víctimas no retornaron en poco tiempo porque el conflicto armado se extendió por muchos años y se combinó, en las poblaciones receptoras, con otras expresiones urbanas de violencia. En muchos territorios se configuraron situaciones de despojo, se privó de manera permanente a individuos y comunidades de sus derechos adquiridos o reconocidos con relación a sus predios y propiedades. Y estos elementos no solo limitaron su retorno, sino que prolongaron su desplazamiento.

[118]

En lo que respecta a la dimensión del contexto, hay una diferencia evidente, su duración. Aunque ambos países pasaron por situaciones de conflicto armado interno cuando aumentaron las cifras de desplazamiento forzado, existe una clara diferencia en la duración del conflicto. En el caso de Perú, la CVR optó por establecer una periodización entre mayo de 1980 y noviembre del 2000. El conflicto inició con la primera acción de Sendero Luminoso en Chuschi y finalizó con el abandono del país de Alberto Fujimori y el declive de la acción subversiva. Esto no quiere decir que en Perú la presencia de actores armados haya terminado, más bien, según algunas versiones, se ha invisibilizado.

En Colombia, establecer una periodización no ha sido fácil. El origen del conflicto se ancla a múltiples fechas y acontecimientos. El informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV, 2015) es un ejemplo de esto. Algunos expertos datan el origen del conflicto en las décadas de 1920 y 1930, mientras otros lo hacen en las décadas de 1950 y 1980. A pesar de esto, todos coinciden en su continuidad. En Colombia, aun firmado el acuerdo de paz con las FARC y el proceso que se adelanta con el ELN, surgen y persisten otros actores armados que utilizan el desplazamiento como arma de guerra.

En la dimensión de la respuesta institucional, interesa llamar la atención sobre la diferencia en el reconocimiento de las víctimas. En Colombia, la Corte Constitucional<sup>25</sup> ha ordenado a las instituciones encargadas que atiendan las peticiones presentadas por las víctimas, dando apertura a la inclusión en el registro a las personas que han sido afectadas por las Bandas

---

<sup>25</sup> Colombia. Sentencia T-006. (13 de enero de 2014).

Criminales, actores que según la Ley 1448 de 2011 no hacen parte del conflicto armado. En Perú, aunque se ha dado una reactivación progresiva y focalizada del conflicto armado, caracterizada por la relación entre facciones armadas remanentes y narcotráfico, no se ha impulsado el reconocimiento de las víctimas de estos actores armados, pero sí se ha invisibilizado esta realidad.

Lo expuesto ilustra la complejidad y especificidad que adquiere el desplazamiento en cada caso. No es un estudio causal, pero presenta insumos para que este tipo de estudios se realicen. Permite observar que en ambos países coincide la existencia de víctimas de desplazamiento forzado y que a pesar de los esfuerzos institucionales no se ha logrado brindar soluciones duraderas a todas las víctimas. Además, muestra que el conflicto se ha transformado, poniendo en riesgo a la población afectada y dejando nuevas víctimas, y que ambos países responden de manera diferenciada ante esta situación. En suma, el artículo plantea que el desplazamiento forzado sigue siendo una realidad y un reto para la institucionalidad.

## Referencias bibliográficas

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR). (1994). *Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview (1994)*. Geneva: UNHCR.

[119]

2. Bello, Marta Nubia. (2001). Identidad, dignidad y desplazamiento forzado. Una lectura psicosocial. En: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). *Desplazamiento forzado interno en Colombia. Conflicto, paz y desarrollo*. Bogotá, D. C.: Acnur.

3. Castillejo, Alejandro. (2016). *Poética de lo otro: una antropología de la soledad, la guerra y el exilio interno en Colombia*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

4. Castles, Stephen. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 77 (1), pp. 13-24.

5. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). (2010). *Reparar el destierro: Lecciones para la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada. Los casos de Sudáfrica, Kosovo, Turquía y Perú*. Bogotá, D. C.: Opciones Gráficas.

6. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh). (2008). *Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las reparaciones colectivas en el Perú*. Lima: ICTJ y Aprodeh.

7. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh). (2011). *¿Cuánto se ha reparado en nuestras*

comunidades? *Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007-2011)*. Lima: ICTJ y Aprodeh.

8. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, D. C.: CNMH.

9. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2003). *La otra guerra. Destierro y repoblamiento. Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en el 2002*. Bogotá, D. C.: Codhes.

10. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2014). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. Informe desplazamiento 2013*. Bogotá, D. C.: Codhes.

11. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2015). *El Pacífico en disputa continúa: en nuevo escenario, en la misma guerra*. Bogotá, D. C.: Codhes.

12. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2016). *Informe sobre desplazamiento forzado masivo y múltiple en Colombia*. Bogotá, D. C.: Codhes.

13. Colombia. Congreso de la República. Ley 387. (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

[120]

14. Colombia. Congreso de la República. Ley 599. (24 de julio de 2000). Por la cual se expide el Código Penal. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html)

15. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448. (10 de junio de 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. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

16. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025. (22 de enero de 2004). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

17. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-006. (13 de enero de 2014). Caso en que se niega inscripción en el Registro Único de Víctimas. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-006-14.htm>

18. Colombia. Ministerio del Interior. Documento Conpes 2804. (13 de septiembre de 1995). Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2804.pdf>

19. Colombia. Ministerio del interior. Documento Conpes 2924. (28 de mayo de 1997). Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por

la Violencia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2924.pdf>

20. Colombia. Ministerio del interior. Documento Conpes 3057. (10 de noviembre de 1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Recuperado de [http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013\\_html/Normas/Conpes\\_3057\\_1999.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf)

21. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1165. (28 de abril de 1997). Por medio del cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia y se le asignan funciones. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68984>

22. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1547. (19 de agosto de 1999). Por el cual se traslada la administración integral del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01021.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/01021>

23. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 173. (26 de enero de 1998). Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-0173-de-1998.pdf>

24. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 489. (11 de marzo de 1999). Por el cual se asigna una función. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-0489-de-1999.pdf>

25. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2569. (12 de diciembre de 2000). Reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444>

26. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2467. (19 de julio de 2005). Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCL, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17167>

27. Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe final*. Lima: CVR.

28. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, D. C.: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

29. Conferencia Episcopal de Colombia (CEC). (1995). *Derechos Humanos. Desplazados por la Violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: CEC.

30. Conferencia Episcopal de Colombia (CEC). (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia*. Bogotá, D. C.: Secretariado Nacional de Pastoral Social.

[121]

31. Consejo de Reparaciones. (2013). *Todos los nombres. Memoria institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

32. Coral, Isabel. (1994). *Desplazamiento por la violencia política en Perú 1980-1992*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

33. Coral, Isabel. (2010). Políticas, estrategias y mecanismos de reparación para la población afectada por desplazamiento en Perú. En: Díaz Gómez, Catalina y Zamora, Angélica (eds.). *Reparar el Destierro. Lecciones para la reparación a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia desde la experiencia comparada. Los casos de Sudáfrica, Kosovo, Turquía y Perú* (pp. 156-206). Bogotá, D. C.: ICTJ.

34. Della Porta, Donatella. (2013). Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En: Della Porta, Donatella y Keating, Michael (eds.). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 211-236). Madrid: Akal.

35. Díaz, Victoria; Molina, Astrid y Marín, Manuel. (2014). Significados, silencios y olvidos asociados a la experiencia del desplazamiento forzado. *Revista de Psicología Universidad de Antioquia*, 6 (2), pp. 9-26.

36. Diez, Alejandro. (2003). *Los desplazados en el Perú. Vol. 1*. Lima: CICR.

37. *El Tiempo*. (2003, abril 29). Colombia alcanzó tasa récord de desplazamiento. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1033925>

[122]

38. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (Unicef). (2009, junio 2). Unicef condena el uso de niños, niñas y adolescentes en acciones de violencia armada. Recuperado de [https://www.unicef.org/peru/spanish/nino\\_soldado.pdf](https://www.unicef.org/peru/spanish/nino_soldado.pdf)

39. Franco, Andrés. (1998). Los desplazamientos internos en Colombia: una conceptualización política para el logro de soluciones de largo plazo. *Colombia Internacional*, 42, pp. 5-26.

40. Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF). (2010). *Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los estados latinoamericanos con los estándares internacionales?* Washington, D. C.: DPLF.

41. Gebest, Hilja. (2007). *El desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, D. C.: Asocajas.

42. Ibañez, Ana María. (2008). *El desplazamiento forzado en Colombia: ¿un camino sin retorno hacia la pobreza? Vol. 1*. Bogotá, D. C.: Uniandes.

43. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (Idehpucp). (2008). *Las Reparaciones a las Víctimas de la Violencia en Colombia y Perú. Retos y Perspectivas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

44. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (1998). Presentación. En: *Características del proceso de retorno y reasentamiento de la población desplazada*. Recuperado el <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0017/PRESENTA.htm>

45. Lozano, Fabio y Osorio, Flor Edilma. (1995). *Desplazamiento Rural: violencia y pobres*. Bogotá, D. C.: Codhes.

46. Macher, Sofía. (2014). *¿Hemos avanzado? a 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

47. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). (2007). *Censo por la Paz 2006: Resultados generales*. Lima: Mimdes.

48. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2012). *Población Desplazada en Cifras Estadísticas. Información estadística de la población desplazada por la violencia 1980-2000 en Perú*. Lima: MIMP.

49. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (s. f.). Dirección General de Población, Desarrollo y Voluntariado. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/direcciones/dgpdv/contenidos/articulos-ddcp.php?codigo=21>

50. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (1994). Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Los desplazados internos. *Acnur*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1551.pdf?view=1>

51. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (1996). Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng. Estudio de caso desplazamiento: Perú. *Acnur*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1548.pdf>

52. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (1998). Principios Rectores de los desplazamientos internos. *Acnur*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

53. Nohlen, Dieter. (2014). *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico empírico*. Bogotá, D. C.: Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

54. Norwegian Refugee Council (NRC). (2002). *The Global IDP Project. 2001 Activity Report*. Norwegian Refugee Council. Geneva: NRC.

55. Norwegian Refugee Council (NRC). (2003). *Internal Displacement: A global Overview of Trends and Developments in 2003*. Geneva: Norwegian Refugee Council.

56. Norwegian Refugee Council (NRC) & Internal displacement Monitoring Centre (IDMC). (2017). *Global Report on Internal Displacement*. Geneva: NRC.

57. Ortiz, Richard. (2006). Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina. En: Nohlen, Dieter. *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseños institucionales* (pp. 1-30). México, D. F.: Porrúa.

58. Osorio, Flor Edilma. (2001). Actores y elementos en la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 94 (1). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-38.htm>

59. Palacio, Jorge; Jiménez, Sandro; Díaz, Margarita y Correa, Alfredo. (2008). *Desplazamiento interno forzado, restablecimiento urbano e identidad social*. Barranquilla: Uninorte.

60. Perú. Congreso de la República. Ley 28223. (19 de mayo de 2004). Ley sobre desplazamientos internos. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8853.pdf>

61. Perú. Congreso de la República. Ley 28592. (30 de noviembre de 2005). Crea el Plan Integral de Reparaciones-PIR. Recuperado de <http://www.ruv.gob.pe/archivos/ley28592.pdf>

62. Perú. Presidencia Constitucional de la República. Decreto 065. (3 de junio de 2001). Crean Comisión de la Verdad. Recuperado de [https://cman.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/DS\\_065-2001-PCM.pdf](https://cman.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/DS_065-2001-PCM.pdf)

63. Perú. Presidencia Constitucional de la República. Decreto 101. (4 de agosto de 2001). Modifica la denominación de la Comisión de la Verdad por Comisión de la Verdad y Reconciliación. Recuperado de <https://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/decsup02.php>

64. Perú. Presidencia de la República. Decreto Supremo 064. (27 de agosto de 2004). Aprueban marco programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios\\_web/conectamef/pdf/normas\\_legales\\_2012/NL20140802.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef/pdf/normas_legales_2012/NL20140802.pdf)

65. Perú. Presidencia de la República. Decreto 004. (24 de febrero 2005). Reglamento de la Ley N.º 28223, ley sobre desplazamiento internos. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8853.pdf>

[124]

66. Perú. Presidencia de la República. Decreto Supremo 051. (16 de junio de 2011). Establece el plazo de conclusión del proceso de determinación e identificación de los beneficiarios del programa de reparaciones económicas y la oportunidad de otorgamiento de las reparaciones económicas. Recuperado de [http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol\\_ministeriales/2011/DS-051-2011.pdf](http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-051-2011.pdf)

667. Perú. Presidencia de la República. Decreto Supremo 012. (8 de septiembre de 2016). Restablece el proceso de determinación e identificación de beneficiarios civiles, militares y policías del programa de reparaciones económicas. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1186-decreto-decreto-supremo-n-012-2016-in-1409580-3/>

68. Reátegui, Félix (ed.). (2011). *Justicia transicional: Manual para América Latina*. Brasilia: ICTJ.

69. Santacruz, Luci y Flórez, Lorena. (2012). *Desplazamiento Forzado en la Región Andina: entre el conflicto armado y la ocupación territorial violenta en Colombia, Ecuador y Perú*. Quito: Flacso.

70. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv). (2013). *Informe Nacional de Desplazamiento Forzado en Colombia 1985-2012*. Bogotá, D. C.: Uariv.

71. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv). (2017, 1.º de septiembre). *Registro Único de Víctimas RUV*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

72. Vargas, Alfredo. (1993). La suerte del caracol. Expatriados, expropiados, desterrados y desplazados en Colombia. *Nueva Sociedad*, 123, pp. 144-155.

73. Vidal, Roberto. (2005). *Derecho global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.



## Desplazamiento, trayectorias y poblamiento urbano. El caso de la Comuna 3 Manrique, Medellín, 1970-2010\*

Carlos Andrés Aristizábal Botero (Colombia)\*\*  
Óscar Manuel Cárdenas Avendaño (Colombia)\*\*\*  
Claudia Jannet Rengifo González (Colombia)\*\*\*\*

### Resumen

El presente artículo aborda cómo se entrecruzan las rutas de desplazamiento y migración en el proceso de poblamiento de la ciudad de Medellín, a partir de la problematización del desplazamiento en los ámbitos legislativo, organizativo y conceptual, en el caso de los barrios de la franja alta de Manrique (Comuna 3) en los procesos de movilidad que constituyeron su consolidación como territorios urbanos y desde una revisión de las trayectorias rurales y urbanas que han reconfigurado su poblamiento. Se recurrió a fuentes de información cualitativas —testimonios y entrevistas— y cuantitativas —caracterizaciones por organizaciones sociales de víctimas, ONG locales, la Unidad de Víctimas y la Universidad de Antioquia— recolectadas entre 2010 y 2015 en el territorio. La principal conclusión es que las trayectorias entrecruzan rutas rurales y urbanas, las cuales estructuran y complejizan el análisis de los efectos del desplazamiento en la configuración de la ciudad. Evidenciarlas y hacerle seguimiento permite la comprensión del fenómeno y el desarrollo de acciones que involucren acervos socioculturales en su intervención.

[126]

### Palabras clave

Poblamiento Urbano; Migración Interna; Desplazamiento Forzado; Conflicto Armado; Derecho a la Ciudad; Medellín.

---

\* Este artículo hace parte de los resultados de los procesos de investigación en el marco del Banco Universitario de Proyectos y Programas de Extensión (Buppe), Universidad de Antioquia, *Reconstrucción colectiva de la memoria histórica de las comunidades de los barrios La Cruz, La Honda y Bello Oriente de la ciudad de Medellín, periodo 1970-2010*, realizado entre 2011 y 2013; y *Tejiendo los Hilos de la Memoria, Poblamiento y reconstrucción de los barrios de la periferia en la ciudad de Medellín*, realizado entre 2015-2017.

\*\* Sociólogo. Magíster en Educación y Desarrollo Humano. Estudiante de doctorado en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Profesor Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia. Líder del grupo de investigación Redes y Actores Sociales (RAS), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: carlos.aristizabal@udea.edu.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5821-4878>

\*\*\* Sociólogo. Estudiante de maestría en Ciencia de la Información con Énfasis en Memoria y Sociedad. Correo electrónico: omanuel.cardenas@udea.edu.co

\*\*\*\* Socióloga. Estudiante de maestría en Humanidades. Correo electrónico: harrierita@yahoo.com.ar

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2018

### **Cómo citar este artículo**

Aristizábal Botero, Carlos Andrés; Cárdenas Avendaño, Óscar Manuel y Rengifo González, Claudia Jannet. (2018). Desplazamiento, trayectorias y poblamiento urbano. El caso de la comuna 3 Manrique, Medellín, 1970-2010. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 126-147. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a06>

## **Displacement, Trajectories, and Urban Settlement. The Case of the Commune 3 Manrique, Medellin, 1970-2010**

### **Abstract**

This article explains how the displacement and migration routes intersect in the process of settlement of the city of Medellín, starting from the problematization of the displacement in the legislative, organizational and conceptual spheres, in the case of the districts of the high strip of Manrique (Comuna 3) in the mobility processes that constituted their consolidation as urban territories, and from a review of the rural and urban trajectories that have reconfigured their settlement. The study is based on qualitative —testimonies and interviews— and quantitative information sources—characterizations by social organizations of victims, local NGOs, the Victims Unit and the University of Antioquia— collected between 2010 and 2015 in the territory. The main conclusion is that the trajectories intersect rural and urban routes, which structure and render the analysis of the effects of displacement in the configuration of the city more complex. Evidencing and monitoring these trajectories allows to understand the phenomenon and the development of actions that involve sociocultural knowledge for their intervention.

[127]

### **Keywords**

Urban Settlement; Internal Migration; Forced Displacement; Armed Conflict; Right to the City; Medellín.

## Introducción

Medellín ha representado hasta hoy un foco de migración significativo para Antioquia y Colombia. A la ciudad han llegado cientos de familias en busca de nuevas oportunidades o expulsadas por el conflicto armado interno. La Comuna 3 de Medellín, conocida tradicionalmente como Manrique y en donde se encuentran los barrios sobre los que versa este artículo es, según los datos de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (Umarv, 2015), una de las comunas con mayor recepción de víctimas del conflicto armado en el ámbito municipal desde la década de 1990, con una cifra oficial de 31 000 víctimas de desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta que el subregistro en este aspecto es cercano al 48%, según las organizaciones sociales y ONG locales (Asolavidi, 2012; Riobac, 2010), el dato podría duplicarse. Según estimaciones poblacionales del Perfil Sociodemográfico 2005-2015, Manrique es la quinta comuna más poblada de la ciudad, alcanzando 158 877 habitantes en 2014, que representan el 6,51% de la población de Medellín proyectada para ese mismo año (DANE y Alcaldía de Medellín, 2010).

[128]

Los casos de poblamiento que se abordan en este artículo exponen los diferentes procesos de desplazamiento y otras formas de movilidad, buscando aportar a la descripción de las lógicas socioculturales e históricas que han incidido en las formas de habitar hoy el territorio, ante los incipientes estudios sobre trayectorias; al mismo tiempo, espera contribuir a la reconstrucción de la memoria de los barrios.

Para tal fin se recurrió a fuentes de información cualitativas y cuantitativas recolectadas a lo largo de seis años de trabajo en el territorio, durante la ejecución de dos proyectos del Banco Universitario de Proyectos y Programas de Extensión (Buppe), Universidad de Antioquia, enfocados a la reconstrucción de la memoria colectiva de los barrios de la Comuna 3 en el periodo 1970-2010. Los datos cualitativos se encuentran asociados tanto a información testimonial y narrativa de los habitantes, quienes recorrieron las rutas que aquí se presentan, como a los diálogos y entrevistas realizadas con diferentes instituciones en el marco de distintas actividades participativas, estos datos se sistematizaron en una línea de tiempo y en la construcción de una red de eventos memorables. Por su parte, la información de corte cuantitativo, importante para la construcción de las trayectorias y los mapas, se retomó de seis caracterizaciones realizadas en el territorio entre 2010 y 2016 por organizaciones sociales de víctimas, ONG locales, la Unidad de Víctimas y la Universidad de Antioquia (Riobac, 2010; Asolavic, 2012; Umarv, 2014; 2015; Forjando Futuros, 2016; Rengifo et al., 2016).

Así el estudio de caso pretende develar algunas lógicas del desplazamiento forzado interno urbano y rural en el proceso de poblamiento de las grandes ciudades capitales, desde el análisis de lo ocurrido en la ciudad de Medellín y por medio de trayectorias recorridas por los habitantes de los barrios abordados, lo cual no solo constituye un aporte a la memoria histórica y colectiva de la confrontación armada del país en el período reciente, sino una ruta para la comprensión del fenómeno y la protección de los derechos a la ciudad y a la reparación de las cientos de víctimas asentadas de manera definitiva en las ciudades colombianas.

## **1. Consideraciones para la comprensión del desplazamiento interno forzado rural y urbano en Colombia**

En el contexto sociopolítico colombiano la violencia se ha incrustado en la estructura sociocultural de diferentes formas, por ello es posible considerar que las múltiples maneras de movilidad social que caracterizaron los procesos de poblamiento de las ciudades colombianas tuvieron como razón originaria un matiz de violencia, ya sea directamente asociada al conflicto armado o producto de situaciones conexas como la pobreza, la falta de acceso a la tierra, a condiciones básicas de vida, a una vivienda digna, entre otras.

[129]

Esta violencia se ha manifestado de forma radical en el fenómeno del desplazamiento forzado interno rural en Colombia, el cual lleva cerca de dos décadas de estudio y un fuerte debate en el ámbito público y académico; por el contrario, el desplazamiento urbano tuvo un reconocimiento tardío y en consecuencia su tratamiento todavía es insuficiente, aunque en la ciudad de Medellín ha sido un tema incorporado en las agendas de discusión social, académica y pública desde la primera década del siglo XXI.

Corporación Región (2007) señala que en Colombia hay diferentes formas de movilidad por violencia: desplazados internos y en frontera, exilados políticos y desplazamiento intraurbano. Ante esta complejidad, Alejandro Castillejo (2000) asevera que: «el desplazamiento es tan multifacético, azaroso e incierto en su amplitud que la simple idea de imponer límites, de cercar, es simplemente imposible» (p. 258).

El estudio de este fenómeno desde el ámbito normativo ha generado diferentes reflexiones, concretadas en legislaciones como la Ley 387 de 1997, primera normatividad expedida frente al tema de víctimas y conflicto armado en el ámbito nacional. A esta ley le sucedieron varias sentencias de la Corte

Constitucional, especialmente la T-025 de 2004, que reconocen la grave situación y la desatención que viven los desplazados y la responsabilidad estatal para atender y resolver el problema. Un paso importante en esa dirección fue la promulgación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Espinosa, Galindo, Bastidas y Monsalve, 2011), la cual ofrece un marco amplio de comprensión del conflicto armado interno.

Por su parte, las organizaciones de víctimas han logrado significativos avances en el contexto nacional, al ser acompañadas por organismos de derechos humanos como la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), posicionando el caso colombiano en la esfera internacional. En el ámbito local este tipo de acompañamiento ha permitido incorporar los casos de las víctimas en las agendas locales. Como lo señala James Granada (2017), en Medellín se han realizado ajustes institucionales en los que han participado diferentes sectores, con el fin de avanzar en la prevención de hechos victimizantes y en la atención de las víctimas.

[130] Finalmente, en el ámbito académico abundan las investigaciones respecto al tema (Bennett, 1998; Bonilla, 2004; Soledad, 2007; Soledad y Egea, 2011; Uribe, 2000). Esto ha posicionado una discusión amplia en la que se ha ido superando el análisis casuístico y se ha aportado conocimiento sobre cómo el desplazamiento se encuentra vinculado con procesos históricos, políticos y sociales. Mención especial merece el debate sobre la identidad que se le ha imputado a la víctima al denominarse desplazado, categorías liminales que velaron el acercamiento al fenómeno del conflicto, al destierro y a la compleja realidad de ser desarraigado, y que fue necesario superar las categorías para resignificar y resituar a las víctimas en el ámbito político como agentes activos (Castillejo, 2000; Uribe, 2000). Frente a lo anterior, la filósofa Beatriz Restrepo (2008) señala:

[...] Existe una resistencia epistemológica y moral con el término en uso, el desplazamiento, que a mi entender no hace justicia ni en lo político, ni en lo social, ni en lo moral, a la gravedad del fenómeno que padecemos al reducirlo, según el uso que hacemos, a un mero cambio de lugar. Más adecuado en todo sentido está el término de destierro, que nombra plenamente aquello que está sucediendo, la privación del referente a la tierra de arraigos y la expulsión de un territorio al que se siente pertenecer por métodos violentos (citada en Rengifo, 2009, p. 33).

Los avances al respecto solo podrán observarse al ubicar a las víctimas del conflicto armado colombiano en la esfera pública, permitiéndoles salir del anonimato y del silenciamiento. Dicha visibilidad es la piedra angular para la superación del estado de violencia, pues sus memorias preñadas de verdad histórica poseen la potencia de marcar nuevos derroteros para la sociedad y representan un importante giro en la comprensión y abordaje de la víctima como agente de historia (Uribe, 2008).

Ahora bien, frente al debate de las trayectorias y el desplazamiento forzado se observa que los conflictos obligan a los seres humanos a desplazarse, pero también condiciones económicas, alimentarias u otras que pongan en peligro su sobrevivencia; así, «Los movimientos migratorios que ocasionan estas circunstancias deben considerarse migraciones forzadas» (Ruiz, 2011, p. 142) y no solo un movimiento poblacional motivado por valores ajenos al conflicto. Es necesario entender la doble situación presente en los escenarios de los que queremos dar cuenta: movilidad de diferentes tipos y desplazamiento forzado.

Esta circunstancia permite comprender por qué algunas de las trayectorias seguidas por las personas que han sido forzadas a dejar sus tierras tienen tantos vínculos con las rutas que fueron tomadas antes por sus congéneres. En muchos casos se desplazan a lugares donde se encuentran familiares, aquellos con los cuales tengan una mayor afinidad cultural o donde puedan encontrar más alternativas económicas. En efecto, «lazos familiares y culturales que subsisten en otras regiones del país, producto de viejas migraciones, actúan como imanes y hacen visibles las redes migratorias» (Ruiz, 2011, p. 155).

[131]

De igual manera, la lógica propia de poblamiento de las ciudades ha seguido rutas que responden tanto a motivos económicos y sociales como a violentos, pues las personas migran por la inexistencia de condiciones adecuadas de vida, circunstancia propia de una violencia estructural y de un Estado que no logra velar por las necesidades de sus ciudadanos. Lo anterior ha dificultado teórica y metodológicamente el análisis de los fenómenos, en tanto existe una superposición de movimientos poblacionales que responden a distintas motivaciones y recorren rutas y trayectorias similares. Ante este panorama, estudios recientes señalan que:

Debido a la aceleración del proceso migratorio campo-ciudad como consecuencia principal de la dinámica del desplazamiento, y a las dificultades para que los procesos de retorno adecuados tengan lugar,

Bello, Medellín, y otros municipios, serán probablemente los lugares donde se desarrollen casi en su totalidad el proceso de generación de soluciones duraderas y sostenibles. Ante las situaciones prolongadas de desplazamiento forzado en las ciudades, tales soluciones deben abordar, de manera prioritaria, las tipologías de asentamiento mezcladas entre población desplazada y habitantes pobres de la ciudad, los medios de vida económicos y las nuevas identidades forjadas en la vida urbana (Naranjo y Granada, 2017, p. 29).

Es evidente que esta situación hace también difícil el seguimiento de las trayectorias, pues en ellas hay lugares de tránsito que no se convierten en definitivos y que, en ocasiones, son muchos y no siempre reportados por las personas, por lo cual es posible construir datos de los lugares de origen y de llegada, pero no siempre de todo el trayecto recorrido, este tipo de caso se abordará en el segundo y tercer apartado de este artículo.

Además de esta precisión, es necesario observar tres fenómenos del desplazamiento forzado interno que se entrelazan para dar cuenta de lo que ocurre en los barrios de estudio, el primero de ellos es la movilidad forzada que no siempre se encuentra vinculadas a razones de violencia armada, pero sí a condiciones económicas que caracterizan un momento en el poblamiento de algunos de los barrios; el segundo, el desplazamiento forzado de origen rural, que permite entender la multiplicidad de rutas, las condiciones multiculturales y posteriores luchas en las que se revictimiza a la población; y el tercero, el desplazamiento forzado de origen intraurbano, fenómeno contemporáneo que además de evidenciar unas nuevas formas de conflicto y despojo, muestra un círculo de sufrimiento y vulneración para las comunidades de estudio.

[132]

## **2. Procesos de asentamiento en la franja alta de Manrique: el influjo del desplazamiento forzado rural y sus trayectorias**

Las formas de llegada, apropiación y posterior poblamiento de los barrios de ladera de Manrique y de la ciudad de Medellín presentaron diferentes comportamientos: en algunos casos estuvieron ligados a móviles de reivindicaciones políticas, otros se dieron de manera dispersa y espontánea por cientos de familias que fueron subiendo a lo más alto de la ciudad en busca de un techo propio (Naranjo y Villa, 1997), y otros motivados por la tenencia de un pedazo de tierra en el cual reproducir sus prácticas socioeconómicas y culturales.

Desde los inicios de la década de 1960 la ciudad de Medellín presentó un proceso de crecimiento general. En el caso de los barrios periféricos, y especialmente de la zona nororiental, las tierras rurales fueron anexándose a la zona urbana. Estos terrenos que pertenecían al municipio de Medellín y a familias solventes de la ciudad fueron vendidos o cedidos de forma concertada a nuevos colonos que posteriormente los lotearon, este es el caso de los barrios María Cano Carambolas y Bello Oriente. Simbólicamente, los habitantes de estos barrios mantenían la pretensión de luchar no por una habitación sino por la tierra, situación favorecida por la ubicación de estos territorios en los intersticios de lo rural y lo urbano, lo que influyó en la reproducción de imaginarios rurales a pesar de que el contexto de asentamiento fuera urbano (Monsalve, 2013).

A su vez, una reconstrucción de las trayectorias de las familias que fundaron los barrios en un primer período indica su procedencia de barrios como San José de la Cima, Manrique Central, el Popular, Villa Hermosa, Picacho y Moravia; al igual que de los municipios de Bello, Envigado e Itagüí. Las motivaciones de estos movimientos se asociaban a la búsqueda de un lote para la construcción de un techo propio (Asolavidi, 2012; Riobac, 2010).

Por otra parte, los movimientos con orígenes rurales se encuentran asociados a la búsqueda de oportunidades en la ciudad o por expulsiones de sus tierras producto de la violencia bipartidista. En estos casos los mayores lugares de procedencia son Andes, Salgar, Ciudad Bolívar, Amalfi, Urabá, Ituango, Peque, Caracolí y municipios del Oriente (Asolavidi, 2012 y Riobac, 2010). Gran parte de los asentamientos ocurrieron durante las décadas de 1960 y 1970, cuando «propietarios de fincas empezaron a vender sus predios en pequeños lotes, haciendo que aumentara el número de pobladores, hasta el punto de ser declarado barrio de invasión a finales de la década del 70» (Misas y Moreno, 2002, p. 18). Estos procesos de asentamiento asociados al loteo pueden observarse también en el barrio La Cruz en la década de 1970, en Versalles N.º 2 en la de 1980 y en La Honda en la década de 1990, convirtiéndose en una estrategia tanto de apropiación del territorio como de consolidación urbana para la exigibilidad de derechos a la Administración central de Medellín.

A pesar de la multiplicidad de lugares de origen y de las razones para movilizarse, la búsqueda de tierra, o por lo menos de un espacio que cumpliera ciertas condiciones de reproductividad de prácticas e imaginarios

[133]

tradicionales, fue una finalidad de los procesos de asentamiento que llevaron a la constitución de los nacientes barrios.

De esta manera, los primeros pobladores durante el proceso de ocupación y negociación, que habían hecho uso de las tierras para el cultivo de productos agrícolas y la crianza de animales, dispusieron de extensiones de tierra e hicieron común la práctica del loteo, lo que trajo consigo un fenómeno especulativo, «Muchos vendieron a otras personas, la mayoría vendía lo que había cogido y así esto se volvió un negocio» (Juana, comunicación personal, abril 20, 2012). En la década de 1980 esta misma situación convirtió a los barrios en un lugar de interés para la llegada masiva de personas provenientes de los barrios bajos de Manrique y municipios de Antioquia, que lograron obtener a bajos precios pedazos de tierra.

Los procesos de invasión que se dieron desde la década de 1960, pero que fueron más visibles en la década de 1980, se caracterizaron por haber ocurrido de dos maneras: la primera la denominamos *concertada*, pues se caracterizó por un proceso organizativo de familias que subieron a la zona y tomaron posesión de tierras; la segunda puede ser entendida como *dispersa*, al relacionarse más con una llegada de familias que, debido al voz a voz, se enteraron de las posibilidades de acceder a la tierra y se acercaron a la zona. A lo largo del poblamiento se presentó una constante: la tensión entre los antiguos propietarios y los nuevos pobladores, lo que generó recurrentes desalojos en los que participó la fuerza pública, lo cual instauró una forma específica de relacionamiento entre las comunidades y el Estado (Ghiso, Briceño y Acevedo, 2010), marcada por la desconfianza.

[134]

La década de 1980 también supuso un período de consolidación del territorio, caracterizado por la disminución de los terrenos baldíos, el nacimiento de sectores urbanizados, la constitución de un tejido social, el fortalecimiento de organizaciones sociales y el avance hacia la legalización de los barrios, lo cual propició un viraje en el tipo de demandas de la población. Las necesidades para la época comienzan a ser otras: acceso a servicios públicos, desarrollo de vías o equipamiento urbano; constituyéndose como bandera en la lucha por la pertenencia a la ciudad.

Durante las décadas de 1980 y 1990 continuó el proceso de ocupación, los barrios se consolidaron y los espacios baldíos iban siendo ocupados; sin embargo, productos de los diferentes conflictos que vivía el país, seguían llegando personas, ahora mayoritariamente desplazados por eventos violentos

como combates entre los actores armados, procesos de apropiación de tierras por actores ilegales, exterminio del contrincante político, entre otros (González, 2008).

En este contexto se puede observar otra forma de apropiación de la tierra en Manrique: la «toma de tierras», práctica que, aunque no fue exclusiva de estos barrios, son en los que se evidencia de forma más clara y explícita, y que influyó determinantemente en el poblamiento de la zona alta al entrañar de manera manifiesta móviles políticos por parte de los pobladores y al ocurrir de forma planeada. A estas tomas solía precederles una formación política de sus participantes, lo que les permitió tener una mayor persistencia y resistencia frente a las acciones de la fuerza pública.

De este modo, las «tomas de tierra» se caracterizaron por la ocupación de centenares de familias, quienes al llegar al territorio se instalaron colaborativamente y comenzaron la planificación de acciones para la satisfacción de sus necesidades básicas como acueductos, construcción de casetas comunitarias, mejoramiento de vivienda y desarrollo de vías de acceso; todo ello enmarcado en un interés por hacer parte de la ciudad.

Asimismo, respecto a la «toma de tierras» conviene precisar que esta forma de ocupación también se dio en dos periodos: el primero en la década de 1970 en el barrio María Cano Carambolas, ubicado en la franja alta de Manrique, y que es descrito por uno de sus habitantes de la siguiente manera: «Los de Provienda subieron con una gallada como de 25 o 30 familias [...], entre esos hay unos todavía acá en el barrio. [...] ellos nos daban unas charlas y nos enseñaban a cómo no dejarnos sacar de los ranchos» (Bertilda, comunicación personal, julio 15, 2015).

[135]

El proceso llevado a cabo por Provienda es históricamente descrito por María Naranjo (2014):

Creada en 1959, Provienda es la primera organización social de destechados, aún vigente (Como CENAPROV) e integrada por desplazados forzados que buscaron refugio y obtuvieron vivienda propia mediante acciones colectivas. Muchos de sus protagonistas, que fundaron fincas cafeteras adquiridas ocupando baldíos, fueron despojados por la violencia de los años 50, colonizaron posteriormente ejidos y terrenos municipales en centros poblados, e hicieron parte de la Unión Patriótica (p. 89).

El segundo periodo aconteció a mediados de la década de 1990, en la zona sur del barrio la Cruz y la zona norte del barrio Versalles N.º 2, por parte de campesinos organizados desterrados por el conflicto armado mayoritariamente del Urabá antioqueño, especialmente por acciones perpetuadas por paramilitares. Estos desterrados poseían formación política por pertenecer a la Unión Patriótica y al Partido Comunista, el cual desde la década de 1970 lideró la denominada recuperación de tierras para los despojados de los campos colombianos.

En este último periodo se fundó La Honda, que marcó un precedente en las formas de asentamiento nucleado, al ser considerado el primer asentamiento de personas procedentes de un proceso de desplazamiento violento que se da de forma organizada. En efecto, La Honda fue uno de los asentamientos nucleados más grandes de la ciudad de Medellín y uno de los pocos que logró resistir a su desarticulación como barrio o proyecto comunitario; además, es sobre el cual se han realizado mayor cantidad de ejercicios académicos (González, 2008; Monsalve, 2013; Úsuga, 2013).

[136]

Asimismo, en la franja alta de Manrique también se presentaron otros asentamientos nucleados significativos en los barrios La Cruz, Bello Oriente, María Cano Carambolas, cuyas dimensiones solo se develaron recientemente (Asolavidi, 2012; Cárdenas y Rengifo, 2015, 22-24 de julio). Esta misma situación se presentó en las Comunas 1, 6 y 8, que se convirtieron en la expresión de un fenómeno que obligó a la ciudad a pensarse como parte del conflicto interno y, a su vez, cuestionó profundamente los diseños de ciudad de cara a este, al verse desbordada su capacidad de comprensión y de atención (Conferencia Episcopal y Codhes, 2000).

Es importante reiterar que los asentamientos nucleados fueron los más estudiados (Conferencia Episcopal y Codhes, 2000); sin embargo, el fenómeno presentó diversidad de expresiones o modalidades menos perceptibles y dispersas, donde pequeños focos de nuevos pobladores iban apareciendo silenciosamente, sin informar, por seguridad y miedo a su condición de desplazados. En este sentido, antes de que el fenómeno del desplazamiento se diera a conocer ya había acontecido una lenta diáspora de familias y comunidades enteras que gota a gota se desgranaron hasta terminar en la ciudad, siguiendo las rutas de sus congéneres. Esta es, indudablemente, una lógica que influyó en el poblamiento de la franja alta de Manrique y en la constitución de colonias enteras en él, este proceso no ha parado y actualmente sigue vigente en la comuna (Forjando Futuros, 2016).

Al identificar las rutas de este segundo periodo es importante anotar que Antioquia ha sido uno de los mayores expulsores de población en el país, seguido de la costa atlántica y del departamento del Chocó, situación que se evidencia en los lugares de origen de la población de la franja alta, entre los que además se destacan otros departamentos de procedencia como Cundinamarca, Risaralda, Atlántico, Tolima, Valle del Cauca, Putumayo, Caquetá, Meta, Nariño, Santander, Norte de Santander y Quindío (Asolavidi, 2012. Riobac, 2010). Ahora bien, dentro del departamento de Antioquia las subregiones de donde más provenían los habitantes de los barrios fueron Urabá, Norte, Occidente y Oriente, zonas de ubicación de los principales municipios de los que salieron más de 98 familias (véase mapa 1).

Los municipios de donde provienen la mayoría de las personas de los barrios son Medellín con 214, Ituango con 97, Dabeiba con 85, Apartadó con 71, Toledo con 71 y San Carlos con 64. En el mapa 1 se pueden apreciar otros municipios de los que son oriundos los habitantes de los barrios. Medellín se presenta como el municipio más expulsor, siendo a su vez el receptor más grande para las víctimas del desplazamiento forzado provenientes de otros municipios.

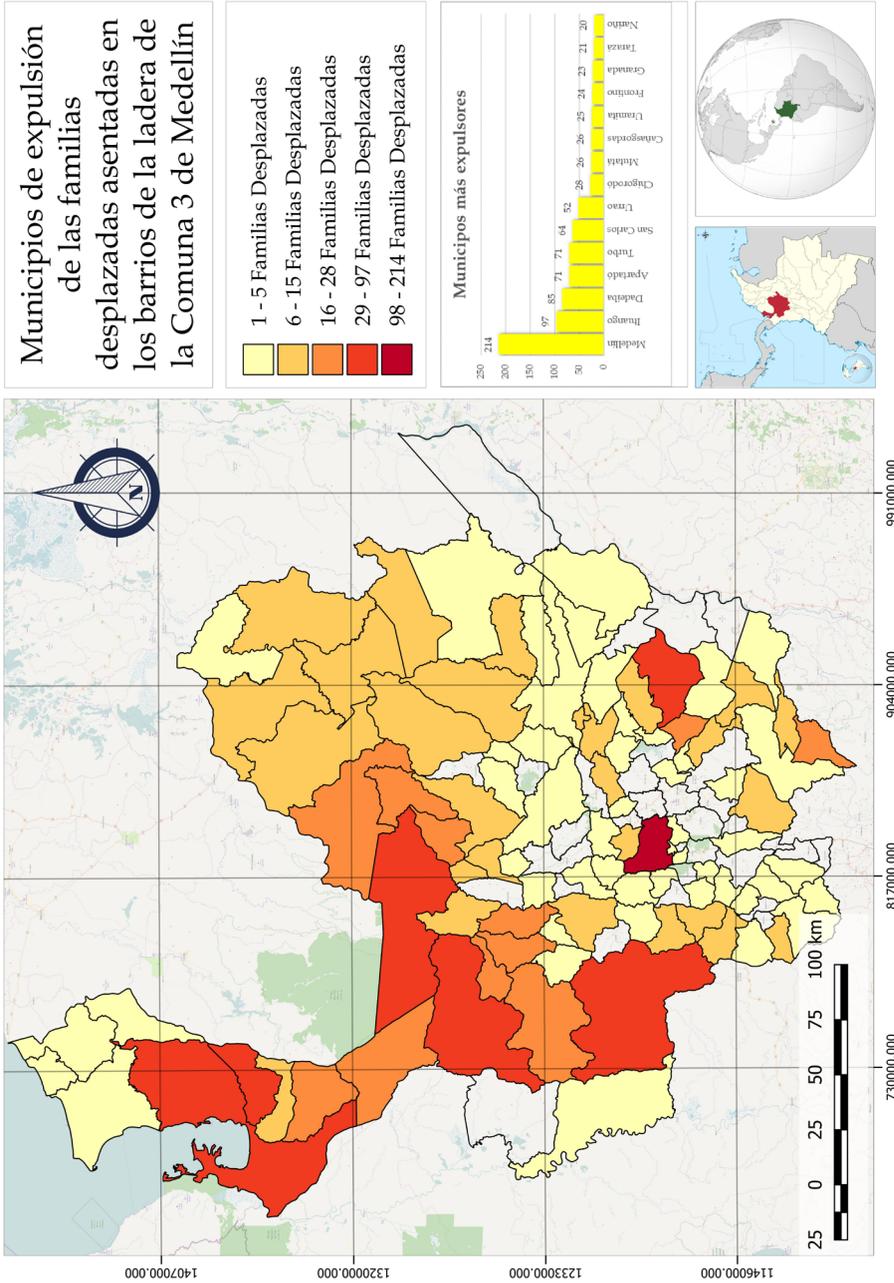
Según el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, en Manrique se logró identificar asentamientos de colonias muy focalizados en los barrios que lo conforman: en la franja media se encuentra una colonia del Oriente antioqueño; la franja alta agrupa una colonia del Urabá, al igual que en el barrio La Honda, donde además hay una colonia del Occidente antioqueño; en el barrio María Cano Carambolas se encuentra una colonia de Ituango; y en Bello Oriente una colonia del Chocó (Cartagena y González, 2016).

[137]

Sin lugar a duda, el impacto más importante en la reconfiguración del territorio fueron los aprendizajes políticos previos, que significaron una transformación de la reivindicación social y política por la tierra en la ciudad, traducida en un desarrollo endógeno con expresiones como los planes barriales y locales, y los diseños de legalización y escrituración (Fundación Sumapaz, 2007). Estos procesos pueden entenderse como un quiebre en el poblamiento popular de las laderas que se venía consolidando desde los loteos, invasiones y resistencias a la municipalidad en la década de 1970, hasta las gestiones comunitarias y las juntas de acción comunal en la década de 1980 e inicios de la de 1990, en las cuales los barrios que buscaban consolidarse se vieron abruptamente desbordados con un éxodo sin precedentes y una violencia exacerbada.

[138]

**Mapa 1.** Municipios de expulsión de las familias desplazadas asentadas en los barrios de la ladera de la Comuna 3 de Medellín.



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, lo anterior también significó un gran reto para la comuna y sus organizaciones, al ponerlas de cara a un conflicto interno que lejos de ser solo rural ha tenido un gran influjo en lo urbano, en un reclamo histórico desde los campos hasta las ciudades colombianas por el derecho a la tierra (Zuleta, 2014). De esta manera, no solo la exigencia por el territorio, sino por el techo y la vivienda han marcado diferentes periodos de movilizaciones comunitarias en la zona nororiental, que fueron alentadas desde los diferentes intereses que enmarcaron la conformación de organizaciones de base, las cuales posteriormente empezaron a diseñar planes barriales y locales de desarrollo desde adentro del territorio: «los nuevos migrantes forzados por la violencia al llegar a la ciudad, harán presión, de mil maneras, para la redefinición de una «nueva centralidad», si hemos de entender por ello, sus luchas por el derecho a la ciudad» (Conferencia Episcopal y Codhes, 2000, p. 67).

Este proceso permite entender que las trayectorias de migración que reconfiguran el territorio no son solo geográficas, construidas por múltiples movildades de los grupos poblacionales, sino que además entrañan aprendizajes sociales y políticos que posibilitan la conjugación de fuerzas en escenarios propicios para las reivindicaciones sociales. Indudablemente, esta característica está íntimamente ligada con los procesos organizacionales y políticos que se dieron en los barrios, los cuales dotaron de una capacidad de proyección y de un capital para la organización y la gestión que posibilitó la negociación con la institucionalidad. Movimientos como la Teología de la Liberación, el Nuevo Liberalismo, el Partido Comunista y la Unión Patriótica fueron pilares para la realización de estos reclamos por la tierra y la vivienda en la ciudad ante las exigencias de un ejercicio técnico y político de planeación del desarrollo que contó con la fuerte impronta que se le dio en el territorio (Monsalve, 2013).

[139]

### **3. El desplazamiento intraurbano: revictimización, ruptura de las redes de apoyo y disputa por la reconfiguración territorial**

Para dar cuenta de otras trayectorias que se han dado en el contexto de poblamiento de los barrios estudiados, es necesario tener en cuenta los procesos de movilidad que se han generado en la ciudad de Medellín, producto de otro proceso de desplazamiento que ha ocurrido al interior de la ciudad.

El desplazamiento intraurbano es un fenómeno que revictimiza y hace que tantas personas que vivieron el desplazamiento rural revivan sus experiencias con otras características y condiciones, hace parte de un conflicto que al ser estudiado no permite observar las particularidades que se presentan en las ciudades, imposibilitando la comprensión en el amplio espectro que él mismo sugiere. En la ciudad de Medellín las organizaciones civiles y defensoras de derechos humanos han logrado develar el fenómeno y ponerlo en la discusión pública (Sánchez, 2009); asimismo, instituciones como la Personería de Medellín han comenzado un proceso de seguimiento que ha hecho parte de sus informes anuales.

En estos procesos, como afirma Clara Atehortúa (2009), «coexisten cuatro circunstancias: un escenario territorial determinado —el urbano o conurbano—; el conflicto como factor determinante; la inminencia de la huida para tratar de mantener la vida o la libertad, y la vulneración de derechos producto del redespazamiento» (p. 102). Así, los barrios se han reconstituido producto de procesos de desplazamiento intraurbano, en los cuales los barrios han cumplido una función de recepción-expulsión, a tal punto que, fundamentalmente, las lógicas de estos procesos han dado cuenta de su poblamiento actual.

[140]

La falta de conocimiento de este fenómeno como un delito que vulnera los derechos de la población da cuenta de una práctica de guerra instalada y articulada al fenómeno en el contexto rural, pero que también ha sido impuesto en la ciudad como efecto de la urbanización del conflicto. Al igual que en el proceso abordado en el aparte anterior, el desplazamiento intraurbano se ha caracterizado por tener un altísimo subregistro, lo que hace difícil su seguimiento de forma longitudinal (Asolavidi, 2012; Forjando Futuros, 2016).

En el caso de Medellín se presentó un proceso denominado «pacificación de la ciudad», el cual siguió a la desmovilización paramilitar de 2004. Esto y la continua campaña institucional de mostrar una ciudad que ha superado el conflicto desestimuló la discusión y el análisis de un fenómeno aún presente, lo cual pareciera haber abortado los intentos por su comprensión y análisis de manera prematura (Forjando Futuros, 2016).

Los primeros antecedentes de este fenómeno en la ciudad en periodos recientes se pueden identificar a finales de la década de 1990 y principios del nuevo siglo, cuando los primeros grandes asentamientos de Medellín

comenzaron a surgir. Las administraciones municipales debieron asumir las primeras oleadas migratorias por desplazamiento forzado desde las regiones a la capital antioqueña, optando por medidas represivas como los desalojos de los nacientes asentamientos, operativos en los cuales los ranchos eran derribados y las familias sacadas en camiones a las afueras de la ciudad o llevadas a sus regiones de origen, sin ninguna medida de protección o protocolo de retorno (Naranjo y Granada, 2017). Estas prácticas de desalojos forzados por parte de la institucionalidad han sido una medida represiva de expulsión que solo hace que una gran masa de población se disperse momentáneamente, pero que busque espacios en la ciudad en los cuales instalarse, al tiempo que no es una medida concertada y que aun cuando no resulta efectiva se continúa implementando en la ciudad.

Es en este mismo periodo, cuando se agudiza la confrontación armada en la ciudad, es el tiempo de la lucha entre milicias guerrilleras, los nacientes grupos paramilitares urbanos y los operativos de las fuerzas armadas del Estado, estos dos últimos de manera articulada. Operaciones como Orión en la Comuna 13 y Estrella VI en la franja alta de las Comunas 1 y 3 coinciden con la llegada masiva de población víctima de desplazamiento forzado a las comunas de la ciudad (Biermann, 2009; Cárdenas y Rengifo, 2015, 22-24 de julio), y a su vez fueron causantes de procesos de desplazamiento intraurbano que obligaron a la reconfiguración de barrios y asentamientos.

[141]

En el caso específico de Manrique, la movilidad urbana forzada se evidencia mediante las caracterizaciones y diagnósticos que organizaciones de víctimas de la comuna ejecutaron, develando la enorme dimensión del fenómeno y mostrando corredores de movilidad con las comunas vecinas o con aquellas donde se exacerbó con más fuerza el conflicto en la ciudad, como la Comuna 13 y la Comuna 8. Se identifica así que las familias desplazadas habían sido revictimizadas una o varias veces, siendo expulsadas de los barrios donde se instalaron, pero además esta modalidad también afectaba a los habitantes históricos de la comuna (Asolavidi, 2012). Es evidente entonces que:

Si bien Medellín ha sido receptora de población desplazada desde el proceso de conformación de sus laderas, las dinámicas de la violencia también han provocado el desplazamiento intraurbano de un número importante de personas que suelen habitar los sectores más reprimidos de la ciudad [...]. Pese a que se ha declarado la disminución de este hecho y otros gracias a los pactos entre las estructuras criminales más grandes de la ciudad (Umarv, 2014, p. 36).

De esta forma se presenta un altísimo flujo interno que puede incidir en la recomposición territorial y puede ser útil para tipificar el desplazamiento intraurbano como una forma de victimización, un paso importante para continuar con su análisis, registro y prevención.

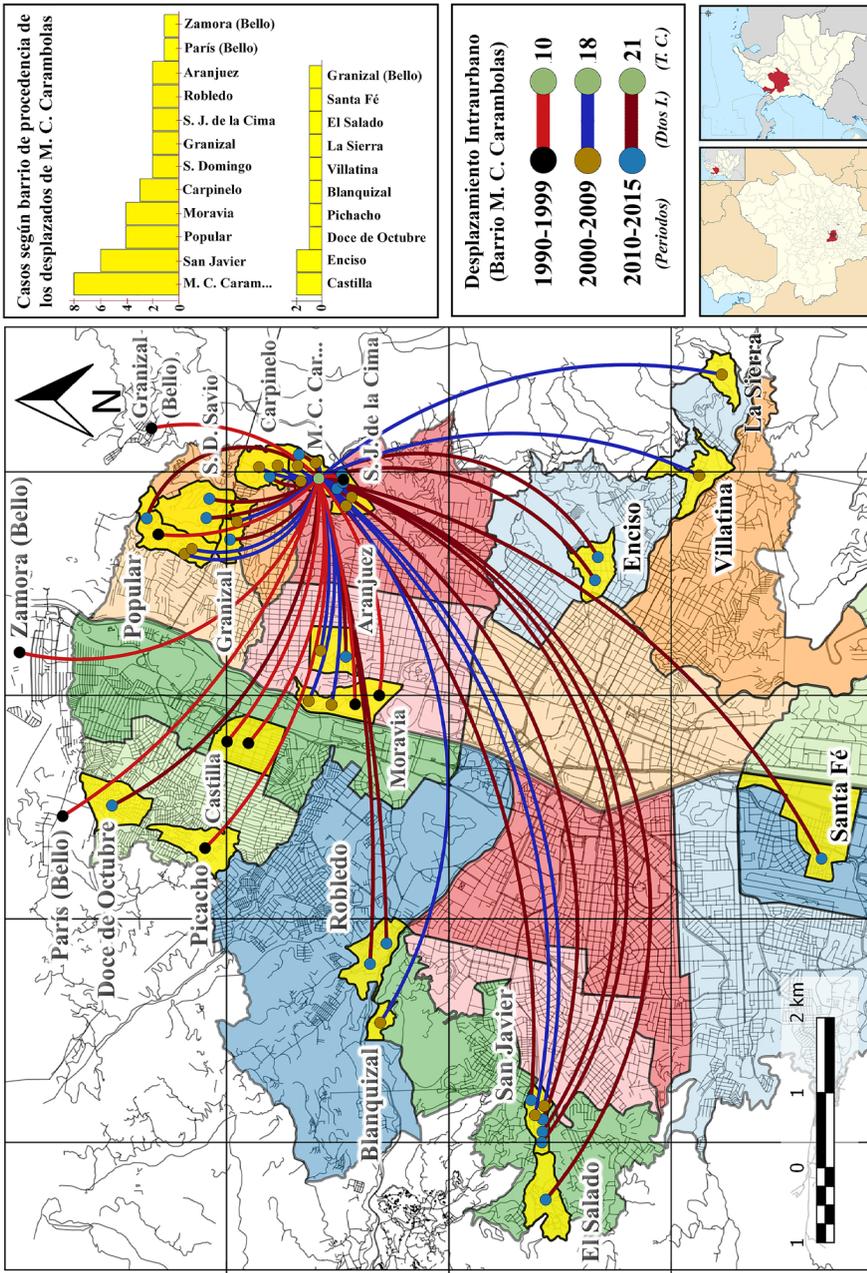
Igualmente, se hace crítico confirmar que la zona de mayor expulsión para los llegados a estos barrios es la misma comuna. Dentro de las razones para que esto se dé pueden mencionarse que los circuitos que recorren están íntimamente ligados con los procesos de asentamiento inicial, que llevaron a que los paisanos, sus colonias y familiares conocidos reconstruyeran redes que ahora posibilitan nuevamente el tránsito. Las posibilidades de movilidad de toda su estructura de subsistencia se encuentran íntimamente ligadas con la comuna, por lo cual prefieren desplazarse a barrios cercanos que permitan el mantenimiento de ciertos circuitos de subsistencia, como pueden ser lugares de rebusque y recorridos, al tiempo que sostienen las redes de vecindad y apoyo, asegurando el cuidado de sus inmuebles para no ser despojados o abandonados de manera definitiva. Es por todo eso que se logran identificar corredores de paso, puertos de llegada, lógicas de reagrupamiento de colonias o vecindad, entre otras.

[142] Si bien no es fácil dar cuenta de cuántas personas llegaron de cada barrio o municipio del área metropolitana, se realizó un ejercicio en el caso del barrio María Cano Carambolas, a partir del cual se puede ofrecer información descriptiva. Los motivos decisivos por los cuales se desplazaron se encuentran asociados a las problemáticas antes mencionadas y los principales lugares de procedencia son San Javier, El Popular, Moravia, Barrio Carpinelo, así como municipios aledaños. En el mapa 2 pueden observarse los lugares de origen y la permanencia del fenómeno entre 2010 y 2015.

Lo anterior reitera que en el caso de los barrios abordados una de las principales causas que manifiestan los habitantes para haber llegado es el orden público, producto del recrudecimiento de hechos como muerte de familiares, enfrentamientos, miedo y amenazas, estos últimos muchas veces vinculados al rol de liderazgo en la comunidad. Todas estas acciones se encuentran relacionadas con la violencia de la ciudad (Asolavidi, 2012; Forjando Futuro, 2016; Umarv, 2015).

En general, puede observarse que el desplazamiento urbano ha configurado nuevas trayectorias de poblamiento que, si bien es difícil evidenciar, dan cuenta de un movimiento errante en la población que imposibilita el sostenimiento de las redes de apoyo y supone la constante reconfiguración del territorio.

Mapa 2. Desplazamiento intraurbano Barrio María Cano Caramoblas, 1990-2015.



Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Las trayectorias de llegada de los habitantes de los barrios evidencian dos movi­lidades sociales que deben ser entendidos en sus diferencias y entrecruzamientos: las rurales, marcadas por la violencia política y procesos migratorios; y las urbanas, acentuadas por la violencia armada, en algunos casos con matices políticos, pero en la mayoría de ellos por un control territorial. Estas han estructurado y complejizado la observación de los efectos del desplazamiento en la ciudad. Hacer conscientes las rutas, los lugares de origen y las causas de estos movimientos permite avanzar en la comprensión del fenómeno y en el desarrollo de acciones que involucren los acervos socioculturales en la intervención de este.

El estudio sobre poblamiento de las ciudades colombianas ha abordado incipientemente el papel de la migración forzada y el desplazamiento rural en su conformación territorial. La centralidad que estos dos temas han tenido en el debate ha invisibilizado y relegado la influencia que tiene un fenómeno contemporáneo como lo es el desplazamiento intraurbano, excluyéndolo del debate y análisis que las instituciones gubernamentales hacen de dichos procesos. El caso referenciado aquí evidencia que es una problemática central para la comprensión del poblamiento actual de las márgenes urbanas.

[144]

El estudio de las trayectorias rurales y urbanas se asocia a procesos de expulsión por violencia, estas deben ser abordadas de manera conexas y articuladas pues ambas responden a estrategias de guerra instaladas, utilizadas por los grupos armados legales e ilegales para controlar vastos territorios y movilizar población bajo presión. Reconstruir la memoria y avanzar en el levantamiento de las rutas emprendidas por nuestros congéneres aporta a una reflexión que permite entender que los márgenes de la ciudad no son el resultado de procesos de invasión, sino de supervivencia al conflicto, que evidencia la lucha histórica por construir y pertenecer a un espacio que posibilite: la existencia, el habitar, el arraigo y la consolidación de un proyecto común, a pesar de la guerra interna que no hemos logrado resolver.

## Referencias bibliográficas

1. Asociación de Población Desplazada Ladera, Vida y Dignidad (Asolavidi), Unidad de Víctimas. (2012). *Caminos por Recorrer: Una caracterización de la población en situación de desplazamiento forzado en los barrios María Cano*

*Carambolas, San José de la Cima I, San José de la Cima II y el Raizal*. Medellín: Asolavidi.

2. Atehortúa, Clara. (2009). Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004. *Opinión Jurídica*, 8 (16), pp. 99-114.

Bennett, Jon. (1998). La migración forzada dentro de las fronteras nacionales: el orden al día de los desplazados interno (DI). *Migraciones Forzadas*, 1, pp. 4-6. Recuperado de [http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF1/RMF1\\_4.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF1/RMF1_4.pdf)

3. Biermann, Peter. (2009). 2002. Operativos contra la población civil. *Peace Brigades International*. Recuperado de [http://www.pbi-ee.org/grupos-nacionales/estado-espanol/noticias/noticias-pagina/?L=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1530&Hash=797e730183e930d7881c4ef178b04d67](http://www.pbi-ee.org/grupos-nacionales/estado-espanol/noticias/noticias-pagina/?L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1530&Hash=797e730183e930d7881c4ef178b04d67)

4. Bonilla, Ricardo. (2004). El desplazamiento forzado interno en Colombia. *Observatorio de Coyuntura Socioeconómica*, 12. Recuperado de [http://www.cid.unal.edu.co/cidactual/index.php?option=com\\_content&task=view&id=47&Itemid=248](http://www.cid.unal.edu.co/cidactual/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=248)

5. Cárdenas, Oscar y Rengifo, Claudia. (2015, 22-24 de julio). *Acciones de la población desplazada de la Comuna Tres Manrique, por la defensa del territorio y el derecho a la ciudad*. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

6. Cartagena, Laura y González, Adriana. (2016). *Mujeres desplazadas y configuración de territorialidades en la Comuna 3, Manrique*. Medellín: IEP.

7. Corporación Región. (2007). Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá. Medellín: Corporación Región.

8. Castillejo, Alejandro. (2000). *Poética de lo otro: Antropología de la guerra, soledad y exilio interior en Colombia*. Bogotá, D. C.: Icanh.

9. Conferencia Episcopal y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2000). Acercamiento exploratorio al desplazamiento en la ciudad de Medellín. Manuscrito inédito.

10. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Alcaldía de Medellín. (2010). Perfil Sociodemográfico 2005-2015. Total Medellín. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Indicadores%20y%20Estad%C3%ADsticas/Documentos/Proyecciones%20de%20poblaci%C3%B3n%202005%20-%202015/Perfil%20Demografico%202005-2015%20Total%20Medellin.pdf>

11. Espinosa, Nicolás; Galindo, Adriana; Bastidas, Wilder y Monsalve, Juan (2011). Población en situación de desplazamiento en Antioquia. El papel del enfoque de derechos en los aspectos técnicos para el diseño y medición de indicadores. *El Ágora USB*, 11 (2), pp. 21-47.

[145]

12. Forjando Futuros. (2016). Caracterización socioeconómica de la población víctima del conflicto armado en los Barrios La Salle, Las Granjas, Santa Inés, Versalles (Sur), Raizal (Villa Roca) de la Comuna 3-Manrique, Medellín. Manuscrito inédito.

13. Ghiso, Alfredo; Briceño, Ricardo y Acevedo, Jenny. (2010). Organizaciones de población desplazada en la construcción de presentes y futuros dignos. *Estudios Políticos*, 37, pp. 73-94.

14. González, Sandra. (2008). Campesinos desplazados en la ciudad. Estrategias de participación y acción colectiva estudio de caso asentamiento la honda. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

15. Granada, James. (2017). Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de Medellín, Colombia. *Estudios Políticos*, 50, pp. 159-179.

16. Misas, Reina y Moreno, María. (2002). Proyecto de historia local «Los Morreños de la Cruz» Municipio de Medellín, Secretaria de Educación y Cultura, Personería de Medellín. Manuscrito inédito.

17. Monsalve, Juan. (2013). La Ladera: «Construcción de Memoria y Territorio» apropiación y significación cultural de la ciudad de Medellín por parte de la población desplazada del eje bananero. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional, Medellín.

18. Naranjo, María. (2014). Provivienda: protagonista de la colonización popular en Colombia. *Historia y Memoria*, 9, pp. 89-118.

[146]

Naranjo, Gloria y Villa, Marta. (1997). *Entre luces y sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas*. Medellín: Corporación Región.

19. Naranjo, Gloria y Granada, James (2017). *Memorias de poblamiento y resistencia vereda granizal. Rutas de memoria colectiva, paz territorial y pedagogía crítica comuna 3 de Medellín y vereda granizal de Bello*. Medellín: Universidad de Antioquia.

20. Rengifo, Claudia. (2009). Narrativas del destierro. Memorias cautivas del desarraigo en el contexto colombiano (Tesis inédita pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

21. Rengifo, Claudia; Cárdenas, Oscar, Úsuga, Alejandro y Guzmán, Marta. (2016). María Cano: un barrio hecho de luchas y carambolas. Medellín: CEO.

22. Red de instituciones y organizaciones comunitarias de los barrios, La Cruz, Bello Oriente y La Honda (Riocbac). (2010). Diagnóstico comunitario alternativo 2009-2010. Manuscrito inédito.

23. Ruiz, Nubia. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26 (1), pp. 141-177.

24. Sánchez, Luz. (2009). Nómadas en el interior de la ciudad o la expresión del «rodar»: una lectura del desplazamiento intraurbano en Colombia. *Controversia*, 193, pp. 87-121.

25. Soledad, Javier. (2007). Las migraciones forzadas: el desplazamiento interno en Colombia. *Cuadernos Geográficos*, 41, pp. 173-189.

26. Soledad, Javier y Egea, Carmen. (2011). El análisis del desplazamiento interno en Colombia con base en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD): localización y características (2000-2007). *Scripta Nova*, 351. Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/3381>

27. Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (Umarv). (2015). *Caracterización de la población víctima del conflicto armado de los barrios El Jardín, Balcones de Jardín y Bello Oriente de la Comuna 3-Manrique del municipio de Medellín*. Medellín: Umarv.

28. Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (Umarv). (2014). *Caracterización de población víctima del conflicto armado en los barrios La Honda, La Cruz y Brisas del Jardín de la Comuna 3-Manrique de la ciudad de Medellín*. Medellín: Umarv.

29. Uribe, María Teresa. (2000). Notas para la conceptualización del desplazamiento forzado en Colombia. *Estudios Políticos*, 17, pp. 47-70.

30. Uribe, María Teresa. (2008). Los duelos colectivos: entre la memoria y la reparación. *Agenda Cultural Alma Mater*, 149. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/almamater/article/view/13837/12275>

31. Úsuga, Andrés. (2013). Por el derecho a la ciudad, el diagnóstico comunitario del barrio la cruz, asentamiento La Honda Comuna 3 Manrique 2009-2012. (Tesis inédita de pregrado). Universidad de Antioquia, Medellín.

32. Fundación Sumapaz. (2007). *Plan local de desarrollo 2006-2016. Comuna 3 Manrique. Construcción participativa de perfiles de proyectos con enfoque de derechos humanos*. Medellín: Alcaldía de Medellín y Fundación Sumapaz.

33. Zuleta, Alexander. (2014). Éxodo 1989. Proyecto memoria colectiva de las víctimas del conflicto armado. Reconstrucción de los hechos de vida ocurridos con anterioridad y posterioridad al sufrimiento de la violencia. (Tesis inédita de pregrado). Corporación Universitaria Minuto de Dios, Bello, Antioquia.

[147]



# Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín\*

Andrea Lissett Pérez Fonseca (Colombia)\*\*

## Resumen

Desde inicios del siglo xx Medellín se convirtió en eje de desarrollo industrial, albergando a miles de migrantes. La ciudad se forjó a través de procesos poblacionales informales, motivados por la atracción hacia el llamado *progreso* y nuevas fuentes de trabajo. En la década de 1940 se agudizó el conflicto armado en el campo, generando destierros y un acelerado crecimiento urbano: las ciudades se volvieron lugares de refugio. A partir de entonces Medellín no ha cesado de crecer bajo la lógica de guerra-migración-colonización urbana. Con base en las memorias de pobladores de cinco barrios de las periferias de Medellín se hace un breve recorrido por el proceso de urbanización, enfocando las dinámicas de poblamiento popular reciente, periodo 1970-2012. Se constató lo siguiente: a) la urbanización de las periferias fue resultado de la resistencia y organización popular; b) se generaron nuevas identidades socioespaciales; c) surgieron nuevas tensiones y disputas; d) las periferias se valorizaron volviéndose objeto de interés económico y los sectores populares son despojados de los territorios que urbanizaron.

[148]

## Palabras clave

Poblamiento Urbano; Migración Interna; Conflicto Armado; Periferia; Colonización Popular; Medellín.

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2017

## Cómo citar este artículo

Pérez Fonseca, Andrea Lissett. (2018). Las periferias en disputa. Procesos de poblamiento urbano popular en Medellín. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 148-170. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a07>

---

\* Este artículo hace parte de los resultados del proceso de investigación *Tejiendo los hilos de la memoria: historia contemporánea de Medellín desde los pobladores de la periferia*, Universidad de Antioquia, 2011.

\*\* Antropóloga. Magíster, doctora y posdoctorada en Antropología Social. Grupos de investigación Redes y Actores Sociales (RAS) y Religión Cultura y Sociedad (RCS), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [lissett.perez@udea.edu.co](mailto:lissett.perez@udea.edu.co)

# Peripheries in Dispute. Processes of Popular Urban Settlement in Medellín

## Abstract

Ever since the beginning of the twentieth century, Medellín became an axis of industrial development, housing thousands of migrants. The city was forged through informal population processes, motivated by the attraction towards the so-called progress and new sources of employment. In the 1940's, the armed conflict in the countryside intensified, generating exile and an accelerated urban growth: cities became places of refuge. Since then Medellín has been growing under the logic of war-migration-urban colonization. A brief walkthrough of the urbanization process is made based on the reports of residents from five neighborhoods in the peripheries of Medellín, focusing on the dynamics of recent popular settlement, period 1970-2012. The following was confirmed: a) the urbanization of the peripheries was the result of resistance and popular organization, b) new socio-spatial identities were generated, c) new tensions and disputes arose, d) the peripheries were valued becoming the object of economic interest and the popular sectors are stripped of the territories they urbanized.

## Keywords

Urban Settlement; Internal Migration; Armed Conflict; Periphery; Popular Settlements; Medellín.

[149]

## Introducción

Este artículo reflexiona sobre los procesos de poblamiento reciente de las periferias populares de la ciudad de Medellín. Es una temática relevante en el contexto local y latinoamericano, pues gran parte de las ciudades de esta macrorregión han crecido de manera abrupta y desproporcionada debido a la migración masiva de población rural y pueblerina en busca de mejores oportunidades de vida. Aunque esta dinámica de urbanización sigue vigente, hay casos en que adquiere especial magnitud, como sucede en Medellín, cuyas olas de poblamiento aumentaron notoriamente durante las últimas décadas debido al conflicto armado de larga duración que se vive en Colombia y que afecta más visiblemente a ciertos lugares donde se concentra la presencia de actores armados y víctimas de la violencia.<sup>1</sup>

Se profundiza en el caso de Medellín por ser escenario de complejas dinámicas urbanas, donde la precariedad y el desplazamiento forzado se convirtieron en factores determinantes de los procesos de poblamiento de las periferias de la ciudad. Se aborda el periodo 1970-2012, en el que se incrementaron los asentamientos en las partes altas de las laderas de la ciudad, siendo de especial interés algunos nichos territoriales donde convergen procesos de poblamiento que dieron lugar a los barrios, algunos legalizados y otros no: Picachito, María Cano Carambolas, Bello Oriente, Esfuerzos de Paz I y La Honda.

La perspectiva metodológica privilegiada fue la *etnografía de la memoria*,<sup>2</sup> forma de nombrar el diálogo y la reflexibilidad que se deriva de la reconstrucción de memorias sociales aprehendidas etnográficamente. Se tuvo el cuidado de contextualizar la memoria a partir de distintos sujetos, lugares, objetos y registros que hacen parte de ese universo significativo para comprender estas realidades desde la pluralidad y los sentidos compartidos.

<sup>1</sup> Medellín ha sido un caso ejemplar del conflicto armado, pues con solo el 5% de la población del país aportó casi el 15% de los muertos durante el periodo 1980-2007 (Franco *et al.*, 2012).

<sup>2</sup> A partir de las rupturas epistemológicas de los grandes relatos en las Ciencias Sociales en la década de 1980 hubo una reconfiguración de abordajes conceptuales y metodológicos. Entre estos, la etnografía, campo fértil para activar nuevas miradas, como la llamada *etnografía de los archivos* que busca la resignificación de estos últimos, pasando de ser vistos como reservorios de documentos a espacios sociales (Bastien, 2010). Extiende este debate al escenario de la memoria, usualmente estudiada como narrativa para dimensionarla en contextos significativos con múltiples referentes etnográficos —cuerpos, objetos, espacios—. Aunque esta perspectiva no se ha instituido académicamente existen aportes relevantes en esta dirección (Vergara, 2013; Marín, 2010; Chamorro, 2009).

Se recurrió a fuentes primarias testimoniales, recorridos territoriales, observaciones y revisiones bibliográficas, acervo que estuvo acompañado de debates conceptuales que transversalizaron el proceso investigativo, de los cuales cabe destacar las siguientes nociones: periferias populares, conflicto armado, migración forzada y colonización popular.

Durante las décadas de 1960 y 1970 periferia se comprendía como área distante y dependiente del centro y, en concordancia con la teoría de la dependencia, como máxima expresión de marginalidad territorial. Actualmente se concibe como una nueva espacialidad de carácter policéntrico, con autonomía residencial o productiva, valorada socialmente y habitada por diversas clases sociales (Beuf, 2012). En efecto, los presentes contextos urbanos tienen variadas formas de producción territorial, lo cual no significa que haya terminado la pobreza y la precariedad<sup>3</sup> que siguen presentes en estas espacialidades latinoamericanas. Por ello, más que acoger un enfoque específico, se sugiere partir de algunas características generales, como el ser lugares inestables, de rápidos y constantes procesos de cambio en el uso, valor del suelo y espacio edificado (Arteaga, 2005).

Con respecto a lo popular como rasgo distintivo, se alude a las prácticas y subjetividades de sectores precarizados en contextos de relaciones desiguales de poder. Así, por *periferias populares* se comprenden aquellas territorialidades urbanas construidas y transformadas por población empobrecida y marginalizada a través de procesos informales: «Las periferias populares de las metrópolis latinoamericanas nacieron y crecieron como alternativas informales de acceso a la vivienda para los ciudadanos excluidos de los mercados formales» (Beuf, 2012, p. 474).

[151]

En Medellín, el poblamiento masivo de las periferias está íntimamente relacionado con la intensificación del conflicto armado y sus consecuentes *migraciones forzadas*,<sup>4</sup> flujos poblacionales que reordenaron territorios según intereses de sectores dominantes y actores armados. Pero, ¿qué sucede con los expulsados?, ¿cómo responden ante la condición de precariedad en que se ven abocados? Jacques Aprile-Gnisset (1992) aporta un fértil camino explicativo

<sup>3</sup> Precariedad hace alusión a la condición existencial de carencia en múltiples dimensiones —material, simbólica, social— así como la experiencia frente a la misma en diversos contextos sociales (Le Blanc, 2007).

<sup>4</sup> Se usan los términos migrantes o desplazados forzados para denominar a las personas obligadas a escapar de sus hogares debido a la expulsión directa o indirecta de un territorio determinado.

con la categoría de *colonización popular* como estrategia de resistencia de los migrantes de la guerra en Colombia, quienes colonizan tierras despreciadas o consideradas baldías. El texto profundiza en la colonización popular de las periferias de Medellín con el fin de ampliar el horizonte de comprensión de la urbanización informal en contextos contemporáneos.<sup>5</sup>

## 1. Dinámicas de urbanización en Medellín

Las ciudades se expanden y se transforman incesantemente. Es una dinámica propia del capitalismo y la modernización como modelo social que este instaura, como lo señala José Luis Romero (1984) para América Latina: «Desde 1880, muchas “ciudades” latinoamericanas comenzaron a experimentar nuevos cambios, esta vez no sólo en su estructura social, sino también en su fisonomía [...] Ellas propias tuvieron la sensación de la magnitud del cambio que promovían, embriagadas por el vértigo de lo que se llamaba progreso» (p. 247).

[152] Medellín es un caso revelador de este proceso, con algunas singularidades que ayudan a revisitar el fenómeno de la urbanización y las problemáticas sociales asociadas a esta. El crecimiento industrial atrajo a cientos de familias campesinas en busca de opciones laborales, dando origen a los llamados barrios obreros: «Las empresas más grandes como la Fábrica de Tejidos de Bello, Rosellón en Envigado, Fabricato en Bello y Coltejer en Itaguí, construyeron o fomentaron en combinación con el Estado la construcción de barrios o viviendas para sus obreros, en cercanías a sus factorías» (Botero, 1996, p. 357).

Pero esta dinámica poblacional motivada por el fenómeno de la industrialización cambió vertiginosamente con el periodo de la Violencia (1946-1966) que azotó las zonas rurales del país, causando el destierro de miles de campesinos que se refugiaron en las ciudades. Para el caso de Medellín se verifica un crecimiento masivo, pasando de 168 300 habitantes en 1938 a 1 151 762 en 1973, con «la llegada de pobladores que son expulsados

---

<sup>5</sup> El fenómeno de la urbanización informal de las periferias en ciudades latinoamericanas ha cobrado un renovado interés académico por su magnitud, por las nuevas dinámicas e intereses en disputa. Se destacan tres enfoques (Beuf y Duque, 2012): estudios sobre la segregación y privatización de la ciudad (Beuf, 2012; Hernández, 2012; Poupeau, 2012; Naranjo, 2004; Gómez y Ramírez, 2011; Arteaga, 2005); estudios sobre vivienda y su acceso a población de bajos recursos (Jacquin, 2012; Camargo y Hurtado, 2012; Torres, 2012); y estudios focalizados en riesgos y vulnerabilidad de las periferias (Sierra y Ortiz, 2012).

del campo por la violencia, la pobreza y la problemática agraria» (Coupé, 1996, p. 563).

En busca de comprensión de este fenómeno, propongo una lectura de larga duración de la configuración socioespacial de la ciudad que contemple los siguientes ejes: a) la guerra como estrategia de poder usada por las élites; b) el territorio como objeto de disputa; c) la expropiación y expulsión de poblaciones como dispositivos de control sociopolíticos; y d) los procesos de colonización como formas de resistencia social (Aprile-Gnisset, 1992). Modelo que opera como ciclo de reordenamiento territorial desde la época de la Violencia, siguiendo la ecuación conflicto armado–migración forzada–colonización (Aprile-Gnisset, 1992; Sánchez, 2012) y afectando contextos rurales y urbanos, cuyas dinámicas socioespaciales se imbrican.

Los campesinos expulsados por el conflicto armado de mediados del siglo xx fueron concomitados a una condición de precariedad existencial, expulsados hacia las ciudades que no estaban dotadas para recibir tal volumen de migrantes. El crecimiento desbordado de las ciudades impidió resolver las necesidades de los nuevos habitantes, profundizando problemáticas sociales aún vigentes, como la carencia de empleo, la pobreza, la delincuencia, la falta de viviendas con servicios básicos y, en general, la carencia de condiciones de vida dignas (Coupé, 1996).

[153]

Estas circunstancias fueron caldo de cultivo para los procesos de urbanización popular de las periferias a través de tomas de tierra y loteos por parte de particulares legales e ilegales, parcelando las grandes fincas que circundaban el perímetro urbano de Medellín.<sup>6</sup> Se configura así un modelo de poblamiento recurrente en estos contextos: migrantes rurales y pobres históricos que colonizaron territorios urbano-rurales haciendo uso de formas colectivas de solidaridad y autoconstrucción.

Aunque la ciudad mantuvo un ritmo de crecimiento estable en las siguientes décadas —1970-1980— pasando de 1 077 000 habitantes en 1973 a 1 630 000 en 1993 (DANE, s. f.), disminuyó en relación al anterior periodo. Se perdió el dinamismo industrial y bajó la intensidad de la confrontación armada.

---

<sup>6</sup> Desde inicios del siglo xx Medellín creció sobre las fincas de familias acaudaladas como los Cock Bayer e hijos, Gabriel Sanín, Domingo Agudelo, los Villa, los Restrepo, los Ramírez Jons, los Arango; muchas de los cuales crearon sociedades urbanizadoras (Coupé, 1993).

Sin embargo, continuaron las migraciones forzadas escalonadas de distintos lugares, «especialmente de las zonas rurales y urbanas donde se presentan conflictos armados, mayor tecnificación del campo y/o [sic] concentración de la tierra, como Urabá, el Noreste y el Magdalena Medio» (Coupé, 1996, p. 568). También continuó el flujo poblacional de los pueblerinos en busca de mejores oportunidades de empleo y educación, que desde la década de 1940 fue relevante en Medellín (Ramírez y León, 2014).

El conflicto armado durante la década de 1970 siguió centrado en la disputa territorial rural entre guerrillas, actores armados privados que defendían los intereses de las élites agrarias y la fuerza pública. Pero, desde la década de 1980 esta dinámica cambió, el conflicto armado se urbanizó con la expansión de la guerra política nacional y la confluencia de distintas violencias; la ciudad dejó de ser un escenario para convertirse en un objetivo geoestratégico, es decir, un espacio de disputa donde distintos actores armados buscaron imponer órdenes alternos (Naranjo, 2004). En Medellín adquirieron poder grupos armados irregulares como las milicias populares,<sup>7</sup> se robustecieron las bandas criminales y se expandió el fenómeno del narcotráfico, panorama que llevó al recrudecimiento de la violencia urbana: «Asesinatos, bombas, masacres, fueron un acontecimiento común y cotidiano en cualquier calle o barrio de la ciudad» (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003, p. 185). Este flagelo se concentró en las periferias con las prácticas sistemáticas de violencia que afectaron los procesos de poblamiento popular, pues el acceso, ocupación y movilidad en estos territorios fueron condicionados por las lógicas de los actores armados.

[154]

La otra fase de poblamiento popular significativa en la ciudad ocurrió desde mediados de la década de 1990 hasta finales de la del 2000, pasando de 1 630 000 habitantes en 1993 a 2 706 000 en 2011 (DANE, s. f.). Durante este lapso, el conflicto armado se agudizó, siendo los paramilitares<sup>8</sup> los principales agentes perpetuadores, disputando el control territorial con las guerrillas, milicias y bandas delincuenciales. Los paramilitares se impusieron en muchas regiones, apoderándose de tierras y bienes de los pobladores. Usaron medios

<sup>7</sup> Grupos armados creados o influenciados por organizaciones guerrilleras que hicieron parte del cambio de estrategia de valorizar el trabajo de masas como parte de la lucha por el poder. Cumplieron funciones de brindar seguridad, cuidar fronteras, regular la vida social y aplicar justicia (Gil, 2009).

<sup>8</sup> Grupos armados ilegales que combaten a la insurgencia y a la población civil de zonas disputadas. Surgieron en la década de 1980 bajo el auspicio de narcotraficantes, élites económicas y el apoyo expreso o tácito de la fuerza pública (Gil, 2009).

extremos de violencia provocando migraciones forzadas masivas en el país con profundos impactos en las zonas rurales disputadas y en ciudades como Medellín, que se convirtieron en lugares de refugio (Gil, 2009).

Antioquia se tornó la región con mayor cantidad de población refugiada y desplazada del país, «con un 16,05% y un 13,90% respectivamente, entre 1995 y octubre de 2007» (Jaramillo, 2008, p. 130). Como sucedió durante la Violencia, cuando la coyuntura política «fue aprovechada por mayordomos, negociantes y políticos locales, apoyados en los grupos paramilitares, para efectuar mediante amenazas y asesinatos el despojo de fincas y la manipulación del negocio de cosechas de café y ganado [...]» (Palacios, 1995, p. 233), en este periodo también se vivió el despojo de los pobladores con un claro trasfondo económico; así como se constata en Urabá, donde «el despojo y el apoderamiento de estas [tierras] por parte de grupos paramilitares para destinarlas a la siembra y explotación de palma africana, y como un corredor estratégico para el negocio del narcotráfico y el contrabando de armas» (Jaramillo, 2008, p. 135), y las otras subregiones del Departamento según sus potencialidades económicas.

Esta situación se complejiza a inicios de la década del 2000 con un fenómeno desconocido hasta entonces: la migración forzada intraurbana. En Medellín hubo varios desplazamientos masivos causados por paramilitares y la fuerza pública. Desplazar y repoblar se convirtió en una estrategia político-militar para mantener la hegemonía territorial en las ciudades «[...] a través de la expulsión, los actores armados acceden al uso de los inmuebles y a la construcción de nuevas simpatías o alianzas con las personas que se traen o mantienen dentro de los barrios» (Atehortúa, 2009, p.104). Nuevamente, los más afectados fueron los pobladores de las periferias, pues la mayoría de operativos militares —Orión, Mariscal, Estrella Seis— se realizaron en estos territorios, revelando que las ciudades ya no son aquellos lugares seguros que ofrecían refugio (Sánchez, 2008).

Junto a la expulsión poblacional por la violencia, se suman las obras de transformación urbana, especialmente el megaproyecto Jardín Circunvalar iniciado por la Alcaldía de Medellín en 2013, que busca proteger la frontera urbano-rural con espacios verdes recreacionales, desconociendo los procesos históricos de poblamiento de las periferias y generando nuevas formas de expulsión a estos habitantes que llevan un largo proceso de éxodo (Carrillo y Quintero, 2016).

[155]

## 2. Barrios de periferia

La existencia de miles de migrantes y pobres que han poblado y construido la ciudad pasa desapercibida; sus rastros apenas aparecen en estadísticas, en algunos pasajes o anécdotas. De ahí la relevancia de reconstruir memorias de esas otras ciudades que habitan Medellín, de recobrar las huellas indelebles de su existencia, de sujetos y colectivos que poblaron y levantaron del lodo casas, calles, escuelas... barrios. Poblamiento popular de las periferias visto a partir de una unidad socioespacial significativa para sus moradores: el barrio,<sup>9</sup> como microterritorio donde los sujetos desarrollan buena parte de sus vidas.

### 2.1 Poblamiento

[156]

En el transcurso de las décadas de 1970-1980 se produjo una significativa ampliación de los límites urbanos. La ciudad se expandió hacia las laderas de las montañas circundantes, territorios de propiedad de familias acaudaladas que se volvieron objeto de ocupación y disputa por parte de sectores populares. Como se constata en María Cano Carambolas, cuya propietaria, Dolores Restrepo Arango tenía un «terreno extenso que cubría desde la antigua vía a Guarne pasando por San José de la Cima hasta los límites con Santa Elena» (Rengifo *et al.*, 2016, p. 11); o las tierras de la familia Cock que albergaban el barrio Versailles N.º 2; o la propiedad de Darío Restrepo en Bello Oriente; o el terreno de Domingo Antonio Agudelo en Picachito.

Aunque el conflicto armado no apareció como causa directa de poblamiento, no significa que la guerra hubiera estado ausente, pues los contingentes de pobres y destechados provenían, en gran parte, de migraciones forzadas de zonas rurales de la época de la Violencia. La ciudad acumuló problemas crónicos de vivienda y hábitat que repercutieron en estas décadas y las siguientes: «[...] las élites socioeconómicas y políticas de la ciudad [generaron] un proyecto en el que de manera calculada la marginalidad se transforma poco a poco en exclusión o forma activa de negación para las grandes mayorías» (Granda, Mejía y Londoño, 1997, p. 78).

Las periferias se convirtieron en territorios de refugio, pobladas con familias provenientes, inicialmente, de barrios circundantes y municipios

---

<sup>9</sup> Existe un importante acervo documental sobre la historia de los barrios contada por sus pobladores gracias a los concursos «Escriba la historia de su barrio» realizados en 1986, 1989 y 1994 por la Alcaldía de Medellín. Los aportes académicos son más escasos (Correa, 2006; Hernández, 2003; Botero, 1996).

cercanos, muchos con trayectorias previas de migración inter o intraurbanas. A esa condición itinerante de andar con la vida a costas, los pobladores la denominan *rodar* (Sánchez, 2008).

Vinimos de Yolombó, llegamos al barrio Prado, ya empezamos a rodar a rodar, después vivimos un tiempo en Castilla, y de allá pa'ca [...] me dio mucho desconsuelo porque nos sacaron de donde vivíamos, el marido mío se atrasó con el arriendo, entonces una familiar de una de las hijas mías me ofreció aquí [un lote] (Rengifo et al., 2016, p. 17).

Las rutas migratorias hacia las periferias están cargadas de sufrimientos, experiencias y saberes. Necesitan vivir y conocer la ciudad, entrar en circuitos de información, donde resalta el papel desempeñado por las redes sociales de conocidos, amigos o familiares que los apoyan. Luego de llegar se topan con el problema de la posesión efectiva del inmueble, campo de disputa que, en este caso, se centró entre los dueños de las fincas y los destechados.

Las modalidades de asentamiento fueron el *loteo* o la *invasión*. La primera consiste en la parcelación de grandes propiedades territoriales para su venta, realizada de manera irregular por sus dueños o intermediarios que vieron ante la creciente demanda de los sectores populares una oportunidad para hacer un negocio rentable, así nacieron las urbanizadoras *piratas* que hicieron el proceso de división y venta de «[...] parcelas a crédito y en forma individual, mediante contrato, sin cumplir con ciertas normas de urbanización vigentes a nivel nacional y/o [sic] municipal, especialmente en materia de infraestructura» (Coupé, 1993, p. 7). Este fue el caso de la familia Agudelo, que en 1976 fundó la sociedad «El Picachito Agudelo Muñoz [...] que da origen al barrio Picachito, la cual, pese a las irregularidades presentadas, estuvo activa hasta el año 2010» (Pérez, Marín, Posada y Cadavid, 2016, p. 8).

La segunda es cuando un grupo de personas se asienta en un terreno baldío, entrando en conflicto con sus propietarios y la fuerza pública que los reprime. Generalmente, esta forma está ligada a procesos organizativos influenciados por movimientos sociales, populares o militancias de izquierda.

Los de Provivienda<sup>10</sup> subieron con una gallada como de 25 o 30 familias [...] entre esos hay unos todavía acá en el barrio. Con ellos estábamos haciendo unas reuniones en La Esperanza, nos daban unas

<sup>10</sup> Organización social de destechados creada en 1959 por militantes comunistas, que contribuyó al proceso de urbanización popular con 500 barrios fundados en 120 municipios (Naranjo, M., 2014).

charlas y nos enseñaban a cómo no dejarnos sacar de los ranchos. Y sí señor, hasta el sol de hoy, de 1974 a esta fecha tenemos el tiempo vivido acá (Rengifo *et al.*, 2016, p. 11).

También hay variantes en estas formas de asentamiento que combinan invasiones individuales, colectivas, loteos, reventas; como el caso de Bello Oriente, cuyo dueño, después de momentos de forcejeo, violencia y diálogo, cede su propiedad a los ocupantes del barrio, generándose especulación por parte de algunos habitantes:

El dueño de esa montaña en la primera invasión mandó a quemar todo. Cuando ocurrió la segunda, Orlando logró dar con su oficina y le habló de la necesidad de esas personas y él dijo: «váyase tranquilo que yo no voy a mandar a desalojar esa gente», y eso fue cierto [...] luego muchas personas hicieron negocio [...] los *avivatos* comienzan a vender (F. Valencia, comunicación personal, marzo 9, 2012).

[158]

Durante el periodo de 1995-2012 se intensificó el poblamiento de las periferias debido al recrudecimiento del conflicto armado. Las trayectorias de poblamiento siguieron siendo similares a las descritas, la diferencia consistió en el uso de la extrema violencia contra las poblaciones que causó migraciones súbitas y masivas. A Medellín arribaron miles de desterrados de zonas rurales «donde las guerrillas y los paramilitares iniciaban una larga y cruenta disputa por territorios, recursos y control de la población» (Sánchez, 2008, p. 168).

Los nuevos migrantes se insertaron en la ciudad «en calidad de pobres absolutos [...] produciendo una suerte de expansión, ampliación y densificación de la Ciudad hacia su periferia. Se están instalando en lo que se ha llamado la periferia de la periferia» (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003, p. 158). Los barrios recién fundados crecieron notoriamente:

El sector San José nace en 1997 a partir de un desplazamiento de una comunidad afro, que venían de Urrao, de Mandeyes, del Chocó. Ellos estaban en una escuela que se llama San José del Pinar, en Bello. Entonces Manuel Burgos, promotor de la educación en esta zona, invita a la población a este barrio (A. Uribe, comunicación personal, Bello Oriente, marzo 4, 2012).

También surgieron nuevos asentamientos en la franja alta de la periferia con población desplazada, es el caso de los barrios Esfuerzos de Paz 1 y La Honda, aún sin legalizarse. Las formas de llegada y acceso al territorio son

parecidas a las analizadas, sin embargo, apareció una nueva modalidad en virtud de la dramática situación de esta población: la compra o donación de terrenos por parte de organizaciones sociales y particulares:

Un señor donó un lote, y como éramos tantos (70) y salieron 25 lotes, los iban a rifar, me dijeron: «¡suba! *mija* a ver si de pronto corona». Fue un tal José Luis, pero el lote no era de él sino de una tía que era evangélica y dijo qué pesar, que ella ya no necesitaba esto, que lo donaba (M. Benítez, comunicación personal, La Honda, marzo 7, 2012).

## 2.2 Urbanización popular

Después de superar el primer momento de llegada y asentamiento en el territorio, que no estuvo exento de dificultades y tensiones debido al problema de la propiedad sobre la tierra, sorteadas de múltiples maneras como negociaciones, donaciones, créditos a cuenta gota, entre otros, los nuevos pobladores comenzaron la titánica labor de construir sus viviendas, las zonas colectivas y los equipamientos necesarios para poder habitar estos espacios agrestes. Son procesos de autoconstrucción que acopian saberes previos, despliegan estrategias de gestión y acción, y configuran lazos de solidaridad y organización comunitaria para poder emprender estos proyectos de grande exigencia bajo condiciones de precariedad.

[159]

La urbanización popular es un proceso de lucha y resistencia de los sectores subalternos de origen campesino y urbano ante las múltiples formas de exclusión, violencia y destierro, vividas a lo largo de varias generaciones en contextos de desigualdad social y conflictos armados. En su mayoría, hacen parte de ciclos de destierro de zonas campesinas, cuya lógica de sobrevivencia se recrea en las ciudades, como también de desplazamientos intraurbanos que dejan muchos aprendizajes.

Entonces, lo que parece fragilidad puede convertirse en potencia, pues las duras historias de vida de estos pobladores urbanos les proporcionan recursos simbólicos y sociales que activan ante las situaciones de dificultad que atraviesan como, por ejemplo, la memoria de procesos organizativos: «La lucha anterior de los colonos pioneros contra los latifundistas en el campo migró junto con ellos a la ciudad. Los antiguos grupos de líderes campesinos que defendían sus tierras colonizadas se convirtieron en líderes de los *destechados*» (Sánchez, 2012, p. 64). O el poder de los idearios contruidos

al calor de las luchas: «La apropiación que hicieron de la ciudad contó con un ideario cultural forjado en una mentalidad de autoconstructores, con prácticas de ayuda mutua y solidaridad» (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003, p. 144). O el desarrollo de capacidades creativas y recursivas ante las limitaciones del entorno: «una población que [...] había logrado construir la mayor extensión del territorio citadino en las peores condiciones de infraestructura, pero aun así mostraba el potencial creativo en lo constructivo y estético» (Viviescas, 1989 citado en Sánchez, 2012, p. 68).

La urbanización popular pasó por varias fases, comenzaron con el desmonte y preparación del terreno, luego levantaron los *ranchos*, que son las primeras viviendas hechas con tablas y plástico, y paulatinamente, con mucho esfuerzo y sacrificio, compraron hojas de zinc para los techos y ladrillos que fueron pegando para hacer las paredes. Así surgieron casas de variados estilos que se unen con las de los vecinos a través del laberinto de escalas.

Lo primero fue quitar toda la maleza y cuando el lote estuvo limpio, comenzamos con pica y pala a trabajar haciendo el banqueo para dejar plano el terreno. Así se hizo el cuadrado en tablas para vivir. Fuimos comprando adobes y los guardábamos; cada vez que teníamos dinero se compraban la arena y el triturado, y lo íbamos subiendo. Cuando veíamos que teníamos como pa' un muro, lo hacíamos, y se volvía a guardar... eso fue así durante unos siete años (Pérez et al., 2016, p. 10).

Los procesos de autoconstrucción de vivienda se convirtieron en la posibilidad de tener un lugar propio como estrategia de sobrevivencia de sectores empobrecidos de la ciudad, sin apoyos institucionales, técnicos o financieros, que los lleva a «largos y desgastantes procesos, que pueden llegar a significar la espera de toda la vida de las familias; incluso, pasando el largo proceso inacabado a los hijos y nietos» (Arguello, Arguelles y Badillo, 2012, p. 4).

También vinieron otras necesidades fundamentales para la vida: el acceso a los servicios públicos domiciliarios: agua, alcantarillado y luz. En el proceso de resolver estas carencias se fueron creando lazos sociales y formas de organización comunitaria que les permitieron apoyarse mutuamente y alivianar el peso de la precariedad. El agua fue el bien máspreciado desde que iniciaron los asentamientos en estos barrios. Al comienzo, debían ir a buscarla a las partes altas de los cerros, como en el barrio Picachito, que

iban hasta «la quebrada La Minita [...] la traían en baldes y la rentabilizaban para las múltiples necesidades» (Pérez *et al.*, 2016, p. 18); o en La Honda, La Cruz y Bello Oriente, que debían ir hasta las quebradas la Tebaida, la Raizala y La Honda que surcan este territorio: «ir a lavar era un paseo, se iba contando de dónde se venía, porqué se vino, cómo se llamaba, por eso, en este tiempo, nos conocíamos todos» (M. Benítez, comunicación personal, La Honda, marzo 7, 2012).

Posteriormente, se organizaron para construir tanques de almacenamiento del agua y distribuirla por mangueras a las casas. Así nacieron los comités *proagua*, los convites para los trabajos y los fontaneros para hacer mantenimiento y controlar el manejo del recurso. El agua se convirtió, entonces, en un elemento transversal y articulador de las relaciones sociales en estos territorios, pues a través de las formas organizativas que se crearon para lograr acceso a este líquido y mantener el control sobre el mismo, se tejieron vínculos entre sujetos inmersos en esta problemática común (González y Carrascal, 2012).

Es importante ahondar sobre esta cuestión, pues las necesidades colectivas como el acceso al agua, esencial para mantener la vida, propician acciones cooperadas, de participación y comprometimiento que construyen el *ethos* social, el sentirse parte de algo más allá de las fronteras individuales. De este modo se desarrollan formas organizadas de manejo de recursos de interés común que, para el caso de estos barrios de periferia, coinciden en los comités como ente regulador articulados a las Juntas de Acción Comunal (JAC), la participación en pleno de la comunidad a través de los *convites* y la creación de figuras intermediarias como el fontanero que funge como administrador comunitario.

[161]

El acceso a la luz también fue objeto de organización y gestión comunitaria, siguiendo un patrón común en los procesos de autoconstrucción: obtienen la energía de barrios vecinos a través de conexiones artesanales, crucetas y cables de alambres que cuelgan como telarañas del cielo: «la luz la cogimos de contrabando de abajo de “*chococito*”. Para eso compramos un cable, un vecino se encaramó en una escalera y con mucho fundamento lo amarró de un poste, luego todos nos pegamos» (Carrillo y Quintero, 2016, p. 23).

Si en algo se puede equiparar la imagen de la colonización popular campesina con la urbana es en el proceso de construcción de vías de acceso.

Entraron abriendo trochas a punta de machete, caminando en medio del lodo y el matorral, cargando todo en las espaldas y a veces a lomo de mula. Comenzaron haciendo los senderos que se volvieron carreteables y después escalas que comunicaran casas y caminos. La construcción de carreteras fue una dura y larga lucha que se consiguió a través de los convites y la gestión de los líderes de las JAC:

El barrio era puro monte, pantano, vivíamos con los zapatos llenos de lodo o amarillos de polvo. Cargábamos un trapito para limpiarlos, pero la suela quedaba untada y cuando salíamos del metro en la estación Hospital, quedaban marcadas nuestras huellas en el piso; era el sendero de los *pati-amarillos* en la ciudad (Maru, comunicación personal, La Cruz, marzo 5, 2012).

Al tiempo que se construían los barrios populares también consolidaba el entramado de relaciones sociales, vecinales y afectivas que sustentaban este proceso comunitario. El tejido social nace en la vida cotidiana de estos territorios a partir de las necesidades esenciales que en condiciones de carencia solo se pueden solucionar por medio de la unión, los acumulados sociohistóricos, las trayectorias de vida y lucha de sus pobladores que enriquecen las estrategias de acción y la solidaridad de muchas personas y organizaciones que llegan a estos territorios.

[162]

La primera forma de integrarse fue *compartiendo*: la recogida de agua, el recorrido por alimentos, los ritos religiosos, la fiesta, la caminata, la fogata, entre otros. Así se forjaron los lazos comunitarios, ese tejido de solidaridades que nutre la organización y que contó con una práctica de vital importancia: el *convite*, un encuentro comunitario para trabajar en la construcción de obras de interés común para el barrio:

Cuando participaban tantas personas en el convite se hacían relaciones interpersonales con gente de otros sectores, cuando estamos el día domingo compartiendo trabajo, construyendo una calle. También montábamos la olla porque era muy importante, después de estar trabajando juntos, compartíamos la comida. Cuando estamos sentados tomándonos el sancocho se van consolidando más las amistades, también creo que eso disminuye el tema de los conflictos a nivel de convivencia (Maru, comunicación personal, La Cruz, marzo 5, 2012).

Otro espacio de fuerte connotación simbólica y social para los habitantes de estos barrios es la escuela, pues en ella se concentra el ideal de futuro, la

posibilidad de progresar, de salir de la condición de precariedad y exclusión. Las escuelas han sido eje de articulación y desarrollo de estos barrios, pues además de su principal función de educar a las nuevas generaciones han servido como centros de encuentro comunitario. Allí se realizaban las reuniones de la JAC, se celebraba misa y se hacían eventos culturales. Muchos maestros también fueron líderes o gestores comunitarios. El origen de estos centros educativos es similar en los barrios estudiados, se construyeron con trabajo comunitario y el voluntariado de profesores. Más adelante, gracias a la gestión de las JAC, consiguieron el apoyo de la secretaría de educación municipal para mejorar las instalaciones, obtener dotación, nombrar maestros en propiedad y oficializar estas instituciones. En la década de 1980 se erigieron los primeros comités de padres de familia y se improvisaron espacios para el funcionamiento de las primeras escuelas en los barrios Picachito, Bello Oriente y María Cano Carambolas, mientras que en 2000 se construyó la institución Gente Unida Luz de Oriente, en La Honda: «Construimos a punta de convites un salón en tablas, no tenía pavimento, ni agua, ni baños, ni luz. Los que iban a enseñar fabricaron unas bancas con tablas para que apoyaran los cuadernos y otras más pequeñas para sentarse, para el tablero utilizaron un triple» (D. Yepes, comunicación personal, Bello Oriente, marzo 9, 2012).

El proceso organizativo de estos barrios se fortaleció con la reflexión conjunta, el ejercicio de planeación y la toma de decisiones colectivas, para ello fueron importantes los espacios de reuniones y asambleas barriales, así como las primeras formas organizativas, comités comunitarios para coordinar el desarrollo de las actividades como obras y educación que eran áreas esenciales para las comunidades, y la constitución de las JAC al poco tiempo de formación de la consolidación de estos asentamientos. Estas Juntas cumplieron un papel fundamental en la urbanización de estos barrios como dinamizadoras de procesos comunitarios y como intermediarias con el Estado y otras entidades públicas y privadas, sirviendo, en muchos casos, como medio de ejecución de políticas públicas (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003) y otros intereses particulares.

[163]

### **2.3 Formación de identidades**

Estos barrios tienen una amalgama de estilos, orígenes, expresiones, probablemente en ello radica su riqueza y potencialidad, de recrear nuevas maneras de ser y estar en el territorio. La pluralidad es lo reinante en estos ambientes sociales y en medio de esta se pueden identificar ciertas marcas

identitarias que sobresalen y tensionan el campo de relaciones intersubjetivas, tales como las tradiciones que los pobladores traen consigo de los lugares de migración, destacándose las de origen campesino y afrodescendiente.

La ruralidad ha fungido como matriz de prácticas y significados en estos territorios, por su ubicación en la frontera rururbana con formas de ocupación híbridas, y porque gran parte de sus pobladores son de origen rural, con acumulados de saberes y prácticas de la vida campesina: «Los espacios verdes, que en la mayoría de los casos son patios o espacios traseros, empiezan a ser utilizados para realizar las prácticas a las que los habitantes estaban acostumbrados [...] aunque no es mucho lo que producen genera conexión [con] los espacios y actividades que de una u otra manera les fue [sic] arrebatados» (Hoyos, Marín y Rojas, 2015, p.23).

El componente étnico-racial también ha sido una impronta de singularidad, especialmente a raíz de las migraciones forzadas de finales de la década de 1990 desde zonas como Chocó y Urabá, que tienen una significativa presencia de comunidades afrodescendiente. En la mayoría de los barrios de periferia hay sectores con esta población que sobresale en el paisaje urbano por su estética, formas de vida y cierta segregación que actúa, de parte de las comunidades *afro*, como postura de defensa y de parte de los *no afro* como discriminación: «los negros son libres, niños sin camisa, en pantaloneta, niños que trajinan todo el barrio y el sector y las carreteras como sin Dios y sin ley» (Taller, Bello Oriente, marzo 6, 2012).

También conviven expresiones diferenciadas por otras construcciones identitarias como género, orientación sexual, edad y adscripciones religiosas, políticas e ideológicas. En medio de este universo plural también se recrean y tejen vínculos sociales y simbólicos a partir de la vivencia cotidiana en el territorio, compartir espacios y actividades, ser parte de una comunidad que configura un nosotros y construir proyectos conjuntos. Los rastros de esas identidades barriales se pueden leer en varios ámbitos, por ejemplo, las maneras de reconocerse: «del morro», «los pati-amarillos», «de la ladera»; la memoria colectiva que se despliega en lugares comunes de referencia, eventos memorables o personajes representativos, los intangibles que hacen parte de una forma de ser, signada por la condición de subalternidad y la activación de formas de lucha y resistencia que les ha permitido mantenerse en el territorio, entre otros.

[164]

Por supuesto, estas expresiones colectivas y singulares no están exentas de tensiones. Los barrios son microterritorios donde se configuran campos de disputa para ejercer control sobre el espacio, las poblaciones y los recursos. Se debaten actores, intereses, estilos, valores. Es la ebullición de lo social en juego. Al respecto, cabe mencionar ciertos agentes con papeles relevantes en la vida de estos barrios, como la Iglesia con el proceso de comunidades eclesiales de base, cuya presencia fue trascendental en la consolidación y desarrollo de las periferias populares, influencia que aún perdura en ciertas dinámicas barriales; y las organizaciones sociales que, a través de la educación popular, la recreación y el arte, han propiciado nuevos espacios de interacción y construcción social.

Los actores armados constituyen otro agente de crucial impacto en estos territorios. Con el despliegue del narcotráfico en la década de 1980 los barrios periféricos vivieron el imperio de estas estructuras ilegales, que no solo fueron nuevos ejes de violencia sino una práctica envolvente y socializadora con nuevas formas de ascenso social, valores y estilos de vida (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003, p. 184). En la década de 1990 dominaron las milicias y los paramilitares, que penetraron estos territorios y sus tejidos sociales. Los paramilitares se impusieron, hasta hoy, desplegando un proyecto de control territorial hegemónico, definiendo fronteras, estableciendo tributos, impartiendo justicia e instituyendo patrones de comportamiento (Naranjo, 2004). Actualmente, viven complejas dinámicas territoriales que ponen a prueba la tensión por la sobrevivencia, en medio de muertes y silenciamientos siguen produciendo alternativas e identidades de resistencia, como muestran los diversos colectivos artísticos, culturales, de derechos humanos, de moradores, de paz, de mujeres, de jóvenes, que desde los territorios periféricos demandan su derecho a la ciudad en condiciones dignas.

[165]

## Anotaciones finales

Las periferias urbanas han cambiado notoriamente con el tiempo. Históricamente fueron territorios producidos «desde abajo» por los sectores populares excluidos, destechados, empobrecidos (Beuf, 2012). Con el acelerado ritmo de crecimiento urbano desde la década de 1950, las periferias se convirtieron en escenarios de expansión y especulación de las tierras suburbanas. Este desarrollo incontrolado fue configurando ciudades segregadas con marcadas diferencias de sectores urbanos, uno con buenas tierras, pendientes suaves, buen equipamiento, acceso a servicios públicos y

ejes viales, y el otro, lo opuesto: tierras mediocres, pendientes altas, riesgo a derrumbes, mal equipadas, entre otros. Parte de este sector fue urbanizado por proyectos de vivienda popular, pero las partes más altas y agrestes fueron pobladas por contingentes de migrantes y destechados a través de formas informales de autoconstrucción (Aprile-Gnisset, 1992).

El texto describe formas de poblamiento y urbanización de varios barrios periféricos de la ciudad de Medellín durante el periodo 1970-2012. Se constató la lógica de ordenamiento territorial de este país como ciclo de disputa por la tierra donde élites y actores armados despojan poblaciones, forzadas a migrar, *rodar* por múltiples lugares, colonizar las periferias urbanas, ciclo que se complejiza con la urbanización de la guerra a finales de la década de 1990 y que agudizó los desplazamientos inter e intraurbanos.

Se reveló un aspecto que suele ser naturalizado por la forma de nombrar estos procesos con las nociones ilegal-informal versus legal-formal, pero profundizando en estos fenómenos resulta discutible definir que las urbanizaciones populares son del primer orden cuando sus pobladores han sufrido despojos donde pierden sus propiedades, las cuales terminan siendo adjudicadas a quienes de manera ilegal se las arrebatan. También resulta irónico acusar a los desterrados y destechados, sin ayuda institucional, por buscar solucionar con sus propios medios la falta de vivienda, derecho humano esencial. La producción de lo legal versus ilegal, fruto del pensamiento binario occidental, es una dimensión política y simbólica que instituye condiciones desiguales de acceso a la tierra y a la vivienda (Gómez y Ramírez, 2011). Es necesario, por tanto, revisar y descolonizar estos términos.

[166]

La urbanización popular es un proceso solidario de resistencia y organización popular para afrontar las múltiples dificultades que atraviesan los pobres y destechados. En general, sigue un patrón: ocupar un terreno por loteo o invasión, desmontar, levantar los ranchos, buscar el agua y la luz, construir vías y espacios comunitarios. Así surgieron con mucho esfuerzo los barrios populares de la periferia. En el periodo estudiado se identificaron dos dinámicas décadas de 1970 y 1980, cuyo poblamiento fue más pausado y organizado por la baja intensidad del conflicto armado; y entre 1994 y 2012, cuando se produce un poblamiento repentino y abrupto debido al recrudecimiento del conflicto.

Los pobladores de los barrios de la primera fase, pese a las vicisitudes, construyeron identidades colectivas, un sentido de ser y estar en estos

territorios que les ha permitido permanecer. No ha sucedido lo mismo con los nuevos asentamientos como Esfuerzos de Paz 1 o La Calabria en la parte alta de Picachito, creados a finales de la década de 1990, que han padecido múltiples desplazamientos y que ahora viven las arremetidas institucionales que amenazan con desalojarlos bajo el argumento de estar en zonas de alto riesgo, y de la intervención estatal en beneficio del modelo de desarrollo de ciudad que proyecta obras como el Jardín Circunvalar, que consiste en frenar el crecimiento difuso y espontáneo de las periferias con una línea divisoria entre el área rural y urbana por medio de reforestación.

Este hecho evidencia lo que en otras ciudades latinoamericanas y del país, el posicionamiento de un nuevo modelo de urbanidad periférica, donde estos espacios adquieren nuevos usos, sentidos y valores. Se está transformando y complejizando la producción de las periferias populares: «“desde arriba” en espacios tradicionalmente producidos “desde abajo” [son] nuevos espacios de inversión para distintos tipos de actores económicos que apuntan al “potencial de desarrollo” de estos espacios [...] resultado de interacciones entre las recientes grandes inversiones de capital, privado pero también público» (Beuf, 2012, pp. 475-476).

Las obras proyectadas por la administración municipal del Jardín Circunvalar y la conexión vial están encaminadas a un cambio radical de estas territorialidades con un claro interés económico de valorización e inversión en estos lugares, donde el Estado cumple un papel relevante como impulsor del progreso bajo un discurso ambientalista. Aquí nuevamente se repite el ciclo de colonización popular agraria y urbana: cuando los sectores populares han transformado con sus propios esfuerzos las tierras agrestes y despreciadas en espacios habitables con mejoras, son desalojados y sus tierras apropiadas o compradas a precios miserables.

[167]

## Referencias bibliográficas

1. Aprile-Gniset, Jacques. (1992). *La ciudad colombiana. Siglo XIX y siglo XX*. Bogotá, D. C.: Banco Popular.
2. Arteaga, Isabel. (2005). De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales. *Bitácora*, 1 (9), pp. 98-111.
3. Arguello, Teresa; Arguelles, Beatriz y Badillo, Rosa. (2012). Características físicas de la vivienda popular en la periferia urbana de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México. *Quehacer Científico en Chiapas*, 1 (14), pp. 4-13.

4. Atehortúa, Clara. (2009). Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004. *Opinión Jurídica*, 8 (16), pp. 99-114.

5. Beuf, Alice. (2012). De las luchas urbanas a las grandes inversiones. La nueva urbanidad periférica de Bogotá. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*. 41 (3), pp. 473-501.

6. Beuf, Alice y Duque, Isabel. (2012). Introducción. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*. 41 (3), pp. 333-341.

7. Bastien, Bosa. (2010). ¿Un etnógrafo entre los archivos? Propuesta para una especialización de conveniencia. *Revista Colombiana de Antropología*, 46 (2), pp. 497-530.

8. Botero, Fernando. (1996). Barrios populares en Medellín, 1890-1950. En: Melo, Orlando (ed.). *Historia de Medellín. Tomo I* (pp. 353-372). Medellín: Suramericana.

9. Camargo, Angélica y Hurtado, Adriana. (2012). Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del siglo XXI. *Territorios*, 27, pp. 71-104.

10. Carrillo, Mily y Quintero, Vanesa. (2016). *Memoria barrial: habitando la montaña, todo un esfuerzo de paz*. Medellín: CEO.

11. Correa, John Jaime. (2006). Historia local: el ritmo de la historia barrial. *Revista Virajes*, 8, pp. 203-223.

12. Chamorro, Graciela. (2009). *Decir del cuerpo: historia y etnografía del cuerpo en los pueblos guaraní*. Asunción: Tiempo de Historia, Fondec.

[168]

13. Coupé, Françoise. (1996). Migración y urbanización 1948-1980. En: Melo, Orlando (ed.) *Historia de Medellín. Tomo II*. Medellín: Suramericana.

14. Coupé, Françoise. (1993). *Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock*. Medellín: Universidad Nacional.

15. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Estadísticas por tema. Demografía y población. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>

16. Gil, Max Yuri. (2009). Paramilitarismo y conflicto urbano. Relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín 1997-2005. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

17. Gómez, Tania y Ramírez, Erika. (2011). La construcción de la ciudad de Medellín desde las laderas informales. Tensiones, relaciones liminaridades en la ciudad contemporánea. *Estudios de Derecho*, LXVIII (52), pp. 330-345.

18. Franco, Saúl et al. (2012). Mortalidad por homicidio en Medellín. *Ciência e Saúde Coletiva*, 17 (12), pp. 3209-3218.

19. González, César y Carrascal, Lidys. (2012). *El tejido social del agua*. (Informe inédito de investigación). Universidad de Antioquia, Medellín.

20. Granda, Alberto; Mejía Hernán y Londoño, Carlos. (1997). *Procesos urbanos y de construcción de ciudad. El caso de Medellín*. Medellín: UPB.

21. Hernández, Juan. (2003). La historia de mi barrio. Una lectura de los tres primeros concursos organizados por la Secretaría de Desarrollo Comunitario de Medellín. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Nacional, Medellín.

22. Hernández, Jaime. (2012). ¿Pueden los barrios populares contribuir a una estrategia turística y de marca de ciudad? *Anuario Turismo y Sociedad*, XIII, pp. 85-97.

23. Hoyos, Luisa; Marín, Lina y Rojas, Juan Camilo. (2015). De la tierra al asfalto: ¿conservación o transformación de prácticas rurales? (Informe inédito de investigación). Universidad de Antioquia, Medellín.

24. Jacquin, Céline. (2012). Producir y habitar la periferia. Los nuevos conjuntos de vivienda de bajo costo en México. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3), pp. 441-471.

25. Jaramillo, Ana. (2008). Desplazamiento interno en Colombia. Desplazamiento intrarregional: entre el destierro y la inserción precaria. En: Riaño, Pilar y Villa, Marta (eds.). *Poniendo Tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá* (pp. 130-165). Medellín: Corporación Región.

26. Le Blanc, Guillaume. (2007). *Vidas ordinarias, vidas precarias*. Buenos Aires: Nueva visión.

27. Marín, Maite. (2010). Los objetos y la memoria: pequeña etnografía de un piso en la Barceloneta. *Periferia*, 13, pp. 1-16.

28. Naranjo, Gloria; Hurtado, Deicy y Peralta, Jaime. (2003). *Tras las huellas ciudadanas*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.

29. Naranjo, Gloria. (2004). Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El «reasentamiento de hecho» y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. En: Bello, Martha (ed.). *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo* (pp. 279-310). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional.

30. Naranjo, María Elvira. (2014). Provivienda: protagonista de la colonización popular en Colombia. *Historia y Memoria*, 9, pp. 89-118.

31. Palacios, Marco. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, D. C.: Norma.

32. Pérez, Andrea; Marín, Natalia; Posada, Yecci y Cadavid, Claudia. (2016). *El Picachito: memorias de un barrio construido por sus pobladores*. Medellín: CEO.

33. Poupeau, Franck. (2012). A lo largo del camino de la cresta. Una mirada retrospectiva sobre una investigación en las periferias urbanas, El Alto (Bolivia). *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3), pp. 343-361.

34. Ramírez, Sandra y León, Karim. (2014). Pueblerinos antioqueños em Medellín. La migración pueblo-ciudad a partir de un estudio de caso, 1940-1970. *Estudios Políticos*, 44, pp. 165-187.

35. Romero, José. (1984). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Bogotá, D. C.: Siglo XXI.

36. Rengifo, Claudia; Cárdenas, Óscar; Úsuga, Alejandro y Guzmán, Martha. (2016). *María Cano: un barrio hecho de luchas y carambolas*. Medellín: CEO.

[169]

37. Sánchez, Lina María. (2012). *La ciudad-refugio. Migración forzada y reconfiguración urbana en Colombia*. Barranquilla: Universidad del Norte.

38. Sánchez, Luz. (2008). El desplazamiento forzado intraurbano: negación del derecho a la ciudad. En: Riaño, Pilar y Villa, Marta (eds.). *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá* (pp. 166-205). Medellín: Corporación Región.

39. Sierra, Alexis y Ortiz, Daniel. (2012). Las periferias, ¿territorios de incertidumbre? El caso de Pachacútec, Lima-Callao, Perú. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3), pp. 343-361.

40. Torres, Carlos. (2012). Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3), pp. 441-471.

41. Vergara, Figueroa. (2013). *Etnografía de los lugares. Una guía antropológica para estudiar su concreta complejidad*. México, D. F.: Navarra.



# El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia\*

Bayron Alberto Paz Noguera (Colombia)\*\*

## Resumen

La dificultad para caracterizar una política pública en la realidad se conoce como problema de indeterminación. Este artículo implementa una propuesta para superar la indeterminación a partir del marco analítico del diseño de políticas públicas. La premisa es que la combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización es una condición de toda política pública. La propuesta se prueba mediante un estudio de caso correspondiente a la política pública *Fronteras para la prosperidad*, vigente en Colombia desde 2010, a partir del rastreo y análisis de 37 instrumentos de política. Como resultado, se logra la determinación de la política de fronteras en Colombia como un diseño articulado de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. Las ventajas de la propuesta, respecto a otras metodologías, son la superación del problema de las fuentes de información, la superación de las restricciones del lenguaje de proyectos, la posibilidad de que la determinación la realicen autoridades, entidades de control y beneficiarios, y la habilitación de etapas posteriores a la determinación como el análisis de causas y efectos.

[171]

## Palabras clave

Política Pública; Política Fronteriza; Elaboración de Políticas; Metodología Política; Colombia.

**Fecha de recepción:** marzo de 2018 • **Fecha de aprobación:** junio de 2018

## Cómo citar este artículo

Paz Noguera, Bayron Alberto. (2018). El problema de la indeterminación de políticas públicas. Propuesta aplicada a la política de fronteras en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 171-191. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a08>

---

\* El artículo hace parte de los análisis realizados en el marco del proyecto profesoral denominado *Economía regional de frontera: el caso del departamento de Nariño*, aprobado según Acuerdo 141/2017 y financiado por la Facultad de Posgrados y Relaciones Internacionales de la Universidad Mariana, Colombia.

\*\* Economista. Magíster en Políticas Públicas. Docente de la Universidad Mariana y de la Universidad Minuto de Dios, Pasto, Colombia. Correo electrónico: bpazn@umariana.edu.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2999-6185>

# The Problem of Indeterminacy in Public Policies. A Proposal Applied to Colombia's Border Policy

## Abstract

The difficulty of characterizing a public policy is known as a problem of indeterminacy. This article implements a proposal to overcome the indeterminacy from the policy design framework. The premise is that the combination of nodality, authority, treasure and organization instruments is a condition of public policies. The proposal is tested through a case study of the public policy «Borders for Prosperity» (Fronteras para la prosperidad) in force in Colombia since 2010. The investigation is based on the tracking and analysis of 37 policy instruments. As a result, we characterize Colombia's border policy as an articulated design of information, authority, treasure, and organization instruments. The advantages of this proposal over other methodologies are the viability of overcoming the problem of sources of information, of getting over the restrictions of the language of projects, the possibility of allowing authorities, control entities and beneficiaries to make the decisions, and the openness to new stages of analysis of causes and effects after determinations have been made.

## Keywords

[172] Public Policy; Border Policy; Policy Making; Political Methodology; Colombia.

## Introducción

Thomas Dye (1979; 2013) identificó tres objetivos básicos para el análisis de políticas públicas: describir las políticas públicas, estudiar sus causas y definir sus efectos. No cabe duda de que los dos últimos propósitos han eclipsado los desarrollos del área: el análisis de las causas de la política pública, liderado por las Ciencias Políticas, y el análisis de los impactos, comandado por las Ciencias Económicas. Pero los cuestionamientos sobre la descripción de políticas públicas han recibido menor atención (Méndez, 1993), aunque su importancia es esencial y necesariamente preliminar a cualquiera de los otros dos objetivos.

Estos cuestionamientos han abierto el debate sobre el problema de indeterminación de políticas públicas (Cuervo, 2011). Este problema alude a la incapacidad para identificar y determinar con claridad las políticas diseñadas o implementadas en un contexto específico (Merlo, 2010, 25-28 de agosto) por parte de las autoridades que las lideran, las entidades que las controlan, la población que se beneficia o, incluso, por el analista que las estudia. En la realidad, las políticas públicas son difusas, poco claras y, además, están en movimiento (Méndez, 1993; Fernández, 2017), por lo cual es necesario continuar el desarrollo de instrumentos analíticos que permitan superar la indeterminación.

El presente estudio tiene como propósito aplicar una metodología inspirada en el marco analítico del diseño y la literatura sobre instrumentos de política pública, con el fin de determinar o caracterizar una política pública vigente en un tiempo y contexto determinado, en este caso, la política pública *Fronteras para la prosperidad*, implementada en Colombia desde 2010.

### 1. Indeterminación conceptual y empírica de políticas públicas

El debate sobre la indeterminación tiene dos dimensiones estrechamente relacionadas: la primera es una discusión sobre la indeterminación conceptual de las políticas públicas y, la segunda, sobre su indeterminación empírica.

En cuanto a la primera dimensión, el uso desmedido de la expresión «política pública», unido a su poca claridad conceptual, ha obnubilado los debates sobre la acción pública, haciendo que los actores gubernamentales denominen como tal a cualquier intervención estatal (Cuervo, 2014; 2011)

[173]

y que los ciudadanos constantemente exijan que el gobierno tenga una política pública para cualquier anomalía particular de la realidad social, sin el dimensionamiento de tal demanda. Este problema tiene vigencia en la disciplina y remite a la falta de consenso alrededor de un concepto sobre el objeto de análisis de las políticas públicas (Nateras, 2006). La solución provisional al respecto ha sido el surgimiento de síntesis analíticas de los diferentes conceptos desarrollados hasta ahora (Velásquez, 2009) o la identificación de macrotendencias hacia las cuales convergen las definiciones (Subirats, Knoepfel, Corinne y Varonne, 2008; Olavarría, 2007).

Por su parte, el problema de la indeterminación empírica se evidencia en el vacío de instrumentos metodológicos (Merlo, 2010, 25-28 de agosto) que permitan a los analistas y a las autoridades determinar con claridad la forma que toman las políticas públicas en la realidad. Para Ivana Merlo (2015, 10-13 de noviembre, p. 2), «tanto para decidir, implementar como para comunicar y evaluar políticas es necesario que el conjunto de intervenciones públicas, si bien no existen como un hecho dado, cuenten con un contorno más o menos claro» que las haga identificables. El hecho de que las políticas públicas no cuenten con dicho contorno produce dificultades en el plano investigativo porque impiden los análisis del cambio, de las fallas de implementación y de los impactos, entre otros; pero también produce dificultades en la práctica profesional de las políticas públicas porque impide comunicarlas, legitimarlas, rediseñarlas y evaluarlas.

[174]

El consenso sobre la indeterminación empírica del objeto no está más cerca que el de la indeterminación conceptual. Los referentes internacionales presentan propuestas orientadas a caracterizar o determinar las políticas en un contexto y tiempo específico a partir de una perspectiva cuantitativa (Kegley y Holcomb, 1976), y también propuestas que abordan este propósito a partir del enfoque cualitativo (Gale, 1999). A continuación, se destacan algunas propuestas del enfoque cualitativo por ser el de mayor afinidad con la propuesta aquí presentada. Por ejemplo, José Méndez (1993) planteó una forma de caracterizar la política pública basada en su segmentación en seis elementos que se pueden sintetizar en cuatro: a) problema y diagnóstico; b) solución y estrategia; c) recursos; y d) ejecución. La valoración global de la política generará un concepto del nivel de actividad de la política que permite ubicarla en una escala ordinal con tres puntos de medición de referencia general: políticas activas, semiactivas y pasivas. La comparación es el principal propósito de avanzar en la definición de una escala donde las políticas públicas puedan ser «medidas»; de ser posible esto, permitiría comparar una política a

lo largo del tiempo o las políticas de un sector en varios países o las respuestas de varios países a un problema global, entre otras posibilidades.

Desde la perspectiva de Michael Howlett y Benjamin Cashore (2009), se conoce como el problema de la variable dependiente al bajo nivel de consenso en la definición, medida y clasificación del cambio de política pública o, incluso, a errores en su conceptualización que llevan a desconocer la complejidad que caracteriza a estos procesos. Cabe aclarar que las ideas son el componente esencial que define el contorno de las políticas según estas definiciones de la variable dependiente más interesadas en el cambio. La propuesta de Howlett y Cashore (2009) parte de una crítica dirigida a la simplificación realizada por Peter Hall (1993) y sus tres órdenes, o niveles de política, en los que se pueden presentar cambios. Por lo tanto, los autores proponen complementar dicha clasificación inicial pasando de un modelo de tres elementos, u órdenes de política, hacia un modelo de seis. La lógica de esta propuesta es que la escala desarrollada inicialmente entre el nivel abstracto y el nivel particular de la política es, en realidad, un contínuum que posee más estaciones u órdenes que los tres identificados inicialmente.

Otra propuesta que vale la pena destacar aquí es la presentada por Emilio Graglia (2004), quien resume la metodología realizada por el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad para estudiar políticas comparadas y asesorar municipios argentinos. Lo primero que resalta de esta propuesta es su definición de los estudios de determinación de las políticas públicas, según la cual, pretenden:

[175]

Establecer cuáles son las políticas (proyectos y actividades) diseñadas o gestionadas por las dependencias gubernamentales o administrativas (una o todas) de un estado específico (nacional, provincial o municipal), como sujeto o responsable principal, a los fines de satisfacer las necesidades de los sectores (uno o todos), en las materias (una o todas) y en los territorios (uno o todos) de una sociedad específica (internacional, nacional o local), como objeto o finalidad principal (Graglia, 2004, p. 43).

Esta concepción del problema de indeterminación está vinculada al ejercicio profesional de las políticas públicas y, por tanto, quienes más lo sienten son el político local y el asesor que realiza su actividad profesional en el día a día de la administración pública. En estos contextos, la forma que toma el problema es que «se ha detectado una gran dificultad de las gestiones para

identificar y determinar con claridad las políticas que se encuentran o bien diseñando o bien implementando» (Merlo, 2010, 25-28 de agosto, p. 14), para lo cual se realiza la propuesta de un proceso de reconstrucción inductiva de la política a partir de cuatro pasos: a) definir necesidades y problemas por parte de los actores públicos; b) inventariar proyectos existentes; c) proyectos «sobrantes» y «faltantes»; y d) graficar mapa de políticas y proyectos existentes.

Estos estudios de determinación de políticas públicas interactúan con los estudios de impacto y posibilitan el rediseño, haciendo operativa una premisa del incrementalismo, según la cual, «antes de diseñar las nuevas políticas a gestionar, deben estudiarse las políticas existentes (o preexistentes), describirlas, interpretarlas y criticarlas» (Graglia, 2004, p. 43). En síntesis, esta perspectiva de los estudios de determinación conjuga esfuerzos descriptivos de reconstrucción de la política pública «con el fin de crear un conocimiento útil a los fines del diseño (de carácter prescriptivo)», la evaluación y el análisis de la política (Merlo, 2010, 25-28 de agosto, p. 15).

[176]

Los efectos de la indeterminación, desde el punto de vista del ejercicio profesional de las políticas públicas, son de dos tipos: hacia dentro, llevan a que los actores públicos tengan un bajo nivel de comunicación entre ellos, realicen acciones repetidas, inversiones ineficientes y que se promuevan políticas débiles e inestables; pero la indeterminación también genera efectos hacia afuera, como la formación de una imagen difusa de las políticas, subjetiva y que difícilmente se puede comunicar a la sociedad.

Aunque la propuesta de Graglia (2004) y Merlo (2015, 10-13 de noviembre) realiza un avance significativo en la caracterización empírica del problema de indeterminación, tiene algunas limitaciones metodológicas que deben mencionarse. En primer lugar, en este enfoque el punto de referencia para la delimitación de las políticas está marcado por la jurisdicción operativa de las instituciones políticas administrativas, o subunidades administrativas, es decir, es la estructura burocrática la que define dónde empieza una política y dónde termina otra; además, por sus pretensiones de operatividad y aplicación a la gestión pública, la propuesta tiene una visión simplificada de las políticas públicas restringida a la terminología de la gestión de proyectos (Cuervo, 2011). En términos generales, la metodología podría verse como una valoración del avance de la implementación del plan de desarrollo local de la entidad gubernamental (Merlo, Graglia y Kunz, 2005, 15-18 de noviembre, p. 3).

Finalmente, otra dificultad que se identifica en la metodología propuesta por Graglia (2004) y Merlo (2015, 10-13 de noviembre) radica en la recolección de información, porque se requiere de algo parecido a una auditoría a la administración pública. Esto tiene un inevitable carácter invasivo e induce a efectos colaterales en el comportamiento de los funcionarios públicos, que en la propuesta son la principal fuente de información. Algunos de estos comportamientos son temor, falsedad, ocultamiento y sobredimensionamiento de las acciones realizadas.

## **2. Propuesta metodológica a partir del marco analítico del diseño de políticas públicas**

Del debate presentado en la sección anterior es claro que las propuestas diseñadas para la determinación de la política, o caracterización, se han polarizado en dos grupos: a) propuestas teóricas generales que no son claras en la instrumentación técnica que permite hacerlas operativas; y b) propuestas demasiado operativas que, al estar en el lenguaje de los proyectos, difícilmente dialogan con la esfera teórica del análisis de políticas. Sin embargo, es posible explorar una solución a esta polarización a partir del marco analítico del diseño.

Una de las mayores complejidades del análisis de políticas públicas y, en general, de las disciplinas relacionadas con la investigación del Estado es encontrar información que permita inferir que el Estado está realmente haciendo lo que dice hacer y que no se trata de una simple declaración retórica en ejercicio de la naturaleza política que caracteriza a los actores públicos y políticos. Al respecto, el análisis de los instrumentos de política pública puede representar una solución viable a esta problemática, en tanto se constituyen en información investigativa que puede sustentarse como evidencia de las acciones de política pública realmente realizadas en el área (Howlett, Kim y Weaver, 2006). Específicamente, «los instrumentos son evidencia altamente discriminatoria y única, es decir, que cuando no están no permiten descartar que una acción fue realizada en el área de política, pero que cuando están hacen prácticamente imposible pensar que la acción no ocurrió» (Paz, 2016, p. 110).

Los instrumentos de política pública son todos aquellos medios que están al alcance del gobierno para implementar las políticas (Linder y Peters, 1989; Howlett, Ramesh y Perl, 2009) y, como tal, son el principal componente de los diseños. Por lo tanto, cualquier fenómeno relacionado con la definición y especificación de la política pública debe contemplar a los instrumentos

[177]

y al portafolio que conforman como principal instrumento analítico, estos manifiestan la materialización más objetiva que es posible encontrar de la política pública. De ahí que se proponga que la determinación de la política pública vigente en el área, en un momento y contexto determinado, parta del análisis de su diseño materializado en los instrumentos de política pública. Entonces, estos instrumentos permiten desde caracterizar la variable dependiente y determinar con ello aspectos tan esenciales como la existencia de la política, hasta propósitos más sofisticados como la correspondencia de los instrumentos con determinados modos de gobernanza o estilos de gobierno (Howlett, 2009; Lascoumes y Le Gales, 2007).

Los portafolios de política son una forma específica de disponer y combinar múltiples instrumentos para la consecución de los fines determinados (Howlett y Rayner, 2013). La definición de estos portafolios como unidad analítica permite la descripción y valoración holística de la política pública en toda su complejidad (Schaffrin, Sewerin y Seubert, 2014), proporcionando una solución al reduccionismo del lenguaje de los proyectos, pues al final de cuentas un proyecto, en tanto documento, es solo un instrumento de información que indica elementos orientadores de las acciones que realiza la institucionalidad.

[178]

La determinación de la política pública a partir de sus instrumentos es posible asumiendo una tipología (Vedung, 2010). Aquí se acude a la taxonomía NATO originalmente diseñada por Christopher Hood (1983) y puesta a prueba por Michael Howlett, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006), la cual se trata de una clasificación en función de los recursos que el Estado tiene a su disposición para promover o restringir cambios en su entorno y cumplir con sus propósitos (Howlett, 2011, p. 47). La taxonomía tiene cuatro categorías —instrumentos de nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización— y, a pesar de lo complicado que ha sido que las clasificaciones cumplan con las condiciones de exhaustividad y exclusividad (De Brujin y Hufen, 1998), se puede decir que la valoración de la tipología NATO es aceptable bajo estos criterios.

Los instrumentos de información hacen referencia al uso de información que el Gobierno puede generar y usar para cumplir con los objetivos de política; los instrumentos de autoridad corresponden a los mecanismos legales que el gobierno usa legítimamente para ejercer su poder, como las leyes y decretos; los instrumentos de tesoro son aquellos relacionados con la capacidad financiera del gobierno para definir incentivos y restricciones a los actores; y finalmente, los instrumentos de organización son los relacionados

con las agencias, entidades y capacidad logística del Gobierno (Fontaine, 2015; Howlett, Ramesh y Perl, 2009, pp. 115-134).

En síntesis, la premisa orientadora de esta propuesta de determinación es que, en tanto variable dependiente, la política pública existe como una combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, pues estos son una condición necesaria y suficiente de una política pública (Paz y Fontaine, 2018; Fontaine, Narváz y Paz, 2017).

La propuesta para la determinación de políticas públicas a partir del marco del diseño se pretende evaluar con el método de estudio de caso del enfoque cualitativo. En este tipo de diseños metodológicos la unidad de análisis, o caso de estudio, corresponde a un fenómeno delimitado en espacio y tiempo, y el propósito es estudiarlo intensivamente con el fin de arrojar luz sobre lo que puede estar ocurriendo en el resto de los casos que componen la población (Gerring, 2006). El caso de estudio elegido es el de la política pública *Fronteras para la prosperidad*, vigente en Colombia desde 2010. Como especifica la propuesta realizada a partir del marco del diseño de políticas públicas, se pretende determinar la política pública vigente a partir de sus instrumentos porque ellos son sus evidencias observables.

[179]

El análisis se realizó con 37 instrumentos de la política pública de fronteras en Colombia. Las fuentes de información fueron principalmente secundarias, así: para los instrumentos legales se realizó un mapeo de la legislación vigente en el área de política de fronteras, específicamente, de leyes y decretos; para los instrumentos de información se mapearon los sistemas de información, documentos orientadores, planes y programas generados en el área de política; para los instrumentos de organización se revisaron los organigramas de las principales instituciones vinculadas a la política; finalmente, para los instrumentos de presupuesto se rastrearon los principales mecanismos económicos definidos por la política.

Los instrumentos de política se sometieron al siguiente procedimiento de análisis: primero, se comprobó que pertenecieran al diseño vigente y, posteriormente, fueron clasificados en cada una de las cuatro categorías de la tipología NATO (véase cuadro 1). En este punto, el análisis interpretativo permitió la generación de categorías emergentes dentro de la tipología NATO y la definición de relaciones entre instrumentos, principalmente, temporales y jerárquicas. Finalmente, se realizó la reconstrucción del problema público y el propósito general de la política con el que coinciden sus instrumentos. El

análisis de resultados consistió en un contraste entre contexto del instrumento en el marco general de la política y la comparación respecto al marco conceptual de la propuesta.

**Cuadro 1.** Componente instrumental a 2017 de la política pública *Fronteras para la prosperidad*.

Instrumentos de información	Instrumentos de autoridad	Instrumentos de Tesoro	Instrumentos de Organización
Conpes 3805/2014	Constitución Política de 1991, Art. 337	Exenciones tributarias en materia de IVA, renta, retención en la fuente, aduanas y otros	Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza
Plan Fronteras para la Prosperidad	Ley 191/1995	Exención de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo
Plan de desarrollo 2010-2014, <i>Prosperidad para todos</i>	Ley 677/2001	Zonas Especiales de Frontera	Plan Fronteras para la Prosperidad
Plan de desarrollo 2014-2018, <i>Todos por un nuevo país</i>	Ley 681/2001	Estampilla pro desarrollo fronterizo	Oficinas departamentales de fronteras
Plan Binacional de Integración Fronteriza Colombia-Ecuador	Ley 1454/2011	Fondo de desarrollo regional-regalías	Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia
Observatorios de frontera		Presupuesto Plan Fronteras para la Prosperidad	Dirección de gestión de aduanas-DIAN
Sistema Único Nacional de Información y Rastreo		Presupuesto entidades nacionales	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional-DNP
Boletines de avance de la implementación		Presupuesto entidades territoriales	Centros nacionales y binacionales de atención en frontera
Estructura de precios de combustibles líquidos para zonas de frontera		Presupuesto cooperación internacional	Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza
			Comisiones regionales de desarrollo fronterizo
			Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras
			Comisiones de vecindad e integración con otros países
			Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera (Polfa)
			Gabinetes binacionales

Fuente: elaboración propia.

### 3. Discusión

#### 3.1 Fronteras y política de fronteras en Colombia

El contexto del diseño e implementación de políticas de fronteras desde la década de 1990 ha estado determinado por hitos como la caída de los regímenes autoritarios, la formalización de la Unión Europea y la firma de tratados comerciales y de integración regional (Koff, 2008). Adicionalmente, la globalización ha representado la eliminación sin precedentes de obstáculos para los intercambios comerciales y financieros, aunque una lenta liberalización de los movimientos migratorios y laborales (Cairo, 2001). Una de las consecuencias de estos hechos es que las políticas materialicen una transición del concepto de frontera. La primera acepción es la de límite fronterizo que se representa mediante líneas en el mapa de los Estados, les da su forma física y permite distinguirlos de otros; esta noción corresponde con una definición jurídica del Estado (Jellinek, 2000; Zapata, 2012). La segunda acepción es la de región de frontera que no hace énfasis en las líneas, sino en las áreas de transición de un Estado a otro (Ramírez, 2008). Estas regiones soportan relaciones sociales de integración y cooperación en las que «las comunidades políticas se interpenetran mutuamente, y en las que sus habitantes, de uno y otro lado, comparten vivencias, tienen frecuentes contactos e incluso forjan lazos familiares» (Cairo, 2001; Mendoza, 1997).

[181]

En efecto, «una política de frontera tiene como objetivo principal generar un desarrollo fronterizo favorable a la concepción de frontera que se asuma» (Hurtado, 2012, p. 12). De una parte, tradicionalmente se ha hablado de política de fronteras a partir de un enfoque de seguridad geopolítica, el cual corresponde al conjunto de acciones legales que lidera el Estado con el ánimo de proteger su territorio de los intereses expansionistas de sus vecinos (Reyes, 1997) y de otros problemas como la migración ilegal, el contrabando y la inseguridad. Sin embargo, a partir de otro enfoque las políticas de fronteras, más integrales y afines con el concepto de región de frontera, comprenden acciones lideradas por el Estado para dar respuesta a problemáticas sociales, económicas, políticas y ambientales que no se comparan con las que tienen otros territorios, porque estas regiones «no afrontan simplemente los problemas de su localidad, sino también aquellos problemas que devienen de la relación con la localidad del vecino país» (Hurtado, 2012, p. 2).

Colombia comparte 6342 kilómetros de frontera terrestre con cinco países y, además, comparte frontera marítima con otros nueve (Sogeoacol, s. f.). El 41% de los departamentos de Colombia son fronterizos y 77 municipios

ostentan la misma condición. En estos territorios habita 9,1% de la población nacional, 49% de la población indígena y 22% de la población afrocolombiana (DNP, 2014a). Lo evidente, desde diferentes perspectivas de análisis, es que en estos territorios se desarrollan complejas relaciones sociales, económicas (Silva, 2006; Sánchez, 2014; Roa, 2011; Ramírez, Zambrano, Mogrovejo y Carreño, 2016), culturales (Gómez, 2014; Campion, 2015) y de seguridad (Moreano, 2006), que son significativamente distintas a las que se desarrollan en el centro del país.

La tradición de la política de fronteras en Colombia se remonta hacia la década de 1980 con la aprobación de la Ley 10 de 1983, el Estatuto de fronteras o Decreto 3448 de 1983, y el primer documento Conpes en esta materia en 1986 (Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, 2004). Otros avances en la misma década son la «la creación de la Secretaría de Asuntos Fronterizos, la creación y adecuación de Corporaciones de Autónomas Regionales, la expedición del Plan Fronteras y el impulso a las Intendencias y Comisarías» (Dirección de Desarrollo Territorial, 2001, p. 16). Posteriormente, la Constitución Política de 1991 formalizó la posibilidad de que las zonas de frontera recibieran un tratamiento normativo especial con el fin de promover su desarrollo económico y social. Sin embargo, hoy en día la valoración general que se puede realizar sobre la política de desarrollo fronterizo es que nunca ha trascendido el liderazgo gubernamental de turno y en ciertos periodos ha perdido totalmente el ímpetu.

[182]

La política pública vigente objeto de este análisis se denomina *Fronteras para la prosperidad*, y se ha estado ejecutando desde 2010 bajo la tutela del gobierno del presidente Juan Manuel Santos y su Ministerio de Relaciones Exteriores a cargo de María Ángela Holguín. A 2016, la política ejecutó aproximadamente «652 proyectos, que representan una inversión total de \$138 mil millones, de los cuales el PFP ha aportado \$57 mil millones en los sectores de energía, deporte, educación, cultura, gobernabilidad, agua y saneamiento básico, salud [...] y desarrollo económico» (Cancillería de Colombia, s. f.).

### **3.2 Aplicación: determinación empírica de la política de fronteras en Colombia**

El objetivo en este punto es poner en marcha la metodología propuesta a partir del marco analítico del diseño, con el fin de determinar o caracterizar la política pública de fronteras en Colombia. Como se especificó en la sección

metodológica, el punto de partida es el rastreo de los instrumentos a través de los cuales se materializa la política, agrupados en cuatro categorías: información, legales, tesoro y organización. El cuadro 1 presenta los resultados de esta aplicación y a continuación se detallan los elementos más relevantes de cada categoría.

**Instrumentos de información.** La mayoría de los instrumentos de información utilizados por las autoridades de la política de fronteras en Colombia corresponden a documentos orientadores que pretenden convocar a los actores a la articulación de una red de política pública y la legitimación de las estrategias definidas para contrarrestar el problema principal de la política.

Por su importancia estratégica, destacan las orientaciones generadas por los planes de desarrollo y el Conpes 3805/2014. El Plan de desarrollo 2010-2014 determinó que las fronteras cuentan con «ventajas que han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera» (DNP, 2010a, p. 528), por lo cual el desarrollo fronterizo es una misión de trascendental importancia para el país. Este plan priorizó como los problemas más críticos «la falta de visión estratégica de fronteras, la precaria integración física con el interior del país y los países vecinos, la debilidad institucional de las entidades territoriales fronterizas, y la creciente problemática de narcotráfico [...] y violencia» (DNP, 2010b, p. 36). Dando continuidad a esta perspectiva, el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 estableció que «las zonas de frontera, vulnerables a complejas dinámicas socioeconómicas y de seguridad, requieren de la atención de toda la institucionalidad del Estado colombiano, con una perspectiva de largo plazo, integral y sostenible» (DNP, 2014b, p. 473). En general, estos documentos informadores de la perspectiva oficial sobre la problemática fronteriza justifican o respaldan la consolidación del Conpes 3805/2014, el cual se propuso con el fin de ampliar el marco de acción del plan *Fronteras para la prosperidad*, brindándole estabilidad y sostenibilidad.

[183]

Finalmente, deben mencionarse otros instrumentos de información que son indicativos de menor nivel como los planes binacionales de integración fronteriza Colombia-Ecuador y Colombia-Perú, los observatorios de frontera, los sistemas de información y los boletines de avance de la implementación.

**Instrumentos autoridad.** El marco normativo referente a las fronteras en Colombia tiene antecedentes que se remontan a la década de 1980. Sin

embargo, los desarrollos de instrumentos de autoridad o legales hechos en el marco de la política actual son prácticamente nulos. En efecto, los dos instrumentos legales de mayor relevancia para el desarrollo fronterizo son el artículo 337 de la Constitución Política de 1991, que determina la posibilidad de establecer tratamientos normativos especiales en materia económica y social para las zonas de frontera, y la Ley 191 de 1995 que se encargó de desarrollar este mandato de la Constitución.

La Ley 191 de 1995 tuvo como propósito general «establecer un régimen especial para las Zonas de Frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural». Esta ley tiene más de veinte años de vigencia y han sido varios los intentos para reemplazarla. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 menciona explícitamente que «el Gobierno nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, [...] promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres» (DNP, 2010a, p. 531).

[184]

Paradójicamente, este propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fracasó, entre otras cosas, por falta de apoyo del propio Ejecutivo. El proyecto de ley de la nueva política de fronteras fue hundido con ponencia de archivo, argumentando falta de consulta previa, un notorio sesgo hacia la priorización de la frontera colombo-venezolana, pero especialmente, a que la reforma consistía en propuestas que no tenían un análisis y sustento fiscal definido, que las hacía inviables y que, por tal razón, no lograron el apoyo necesario del Gobierno y del Ministerio de Hacienda en particular.<sup>1</sup>

Finalmente, deben mencionarse otras leyes de menor alcance, por ejemplo, en materia de definición de las Zonas Especiales Económicas de Exportación (Ley 677/2001), en el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera (Ley 681/2001) y en disposiciones para el ordenamiento territorial en las zonas de frontera (Ley 1454/2011).

**Instrumentos de tesoro.** La política de fronteras cuenta con un conjunto diverso de instrumentos de tesoro o presupuesto que posibilitan el cumplimiento de sus objetivos. Estos se pueden clasificar en dos tipos: incentivos económicos y fuentes de financiación. Dentro de los primeros se tiene el conjunto de mecanismos que permiten una aplicación impositiva

---

<sup>1</sup> Colombia. Comisión Segunda Constitucional Permanente. Acta 33. (10 de junio de 2015).

diferencial con el fin de impulsar el desarrollo económico de las zonas fronterizas y combatir el contrabando. Se pueden mencionar en este grupo las diferentes modalidades de exención y la figura de Zonas Especiales de Frontera, entre otros.

El otro tipo son las fuentes de financiación que, debido al carácter intersectorial de la política, son de una gran diversidad. Estos instrumentos van desde la emisión de la Estampilla pro desarrollo fronterizo por parte de las Asambleas Departamentales (Ley 1813/2016) para el desarrollo del Plan de Inversiones de las Zonas de Frontera, hasta recursos de regalías donde uno de los criterios de priorización es la contribución a la integración fronteriza y el desarrollo de la infraestructura de estas zonas. Adicionalmente, la autoridad encargada de liderar la implementación de la política cuenta con recursos asignados para el desarrollo de los proyectos que cofinancia con recursos de otras entidades del Estado, de entidades territoriales y de cooperación internacional.

**Instrumentos de organización.** Los instrumentos de organización corresponden, fundamentalmente, a las entidades que conforman la capacidad logística del Estado para la ejecución de la política. En este grupo de instrumentos es posible identificar una gran variedad de mecanismos que se pueden clasificar en tres tipos: primero, las entidades encargadas de liderar la implementación de la política, específicamente, la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Vale mencionar que esta dirección se creó en 2016 como una formalización institucional del Plan Fronteras para la Prosperidad, que fue la primera entidad encargada de liderar la política, pero que desde el punto de vista organizacional solo era un macroproyecto cuya ejecución estaba adscrita al despacho de la Cancillería. En cualquier caso, estas instituciones han cumplido el papel de demostrar que, aunque la política de desarrollo fronterizo es un esfuerzo interinstitucional, tienen una entidad encargada de ejercer el papel de gestión de su implementación (Hurtado, 2012).

Adicionalmente, el segundo grupo de instrumentos de organización está compuesto por entidades que se pueden catalogar como «de apoyo a la implementación». En esta categoría destacan las oficinas departamentales de fronteras, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, Dirección de Gestión de Aduanas (DIAN), la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DNP), la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera, y los centros nacionales y binacionales de atención en frontera.

Por último, se identifica un grupo numeroso de instrumentos de organización que podrían denominarse como «instancias de articulación y concertación». La característica principal de estos mecanismos es que desarrollan la dimensión participativa de la política hacia todos los ámbitos: hacia el ámbito internacional mediante las comisiones de vecindad e integración con otros países; hacia el ámbito territorial con las comisiones regionales de desarrollo fronterizo; y hacia el ámbito institucional con la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.

Para finalizar, los ejercicios de determinación de políticas públicas tienen un propósito descriptivo que no queda completo con la definición de los instrumentos; además, es necesario reconstruir a partir de ellos los principales componentes cognitivos de la política pública, es decir, la formulación dominante del problema público y el propósito general formulado para su superación.

En este sentido, el conjunto de instrumentos analizados hace evidente que la política pública de fronteras en Colombia se desarrolla desde el concepto que supera la visión simplista de límite fronterizo y, por lo tanto, reconoce a las fronteras como regiones con particularidades fundamentalmente distintas a las de otras zonas del país, tanto en problemáticas, como en recursos y potencialidades. Es decir, la problemática pública que sustenta la política actual parte de considerar a las fronteras como zonas históricamente excluidas, con significativas brechas socioeconómicas estructurales respecto al centro del país. En coherencia con esta formulación dominante del problema público, el conjunto de instrumentos permite inferir que el propósito general de esta política es mejorar la calidad de vida de los territorios de frontera y que los aspectos de seguridad geopolítica tradicionalmente privilegiados por el concepto de límite fronterizo quedaron relegados al alcance de otras políticas públicas.

[186]

## Conclusión

El artículo presentó una propuesta desarrollada a partir del marco analítico del diseño, con el fin de determinar la política pública vigente en un momento y contexto determinado. La aplicación empírica se realizó a la política pública *Fronteras para la prosperidad* hasta 2017.

En términos empíricos, el principal resultado de la aplicación fue la determinación de la política de fronteras en Colombia a partir de un rastreo y

análisis de sus instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. En cuanto a los instrumentos de información, se encontró un especial énfasis en documentos orientadores generados por las autoridades, con el fin de articular una red de política que legitime el problema y las estrategias definidas. Los instrumentos de autoridad evidenciaron un bajo desarrollo de legislación reciente para esta política y falta de apoyo gubernamental para implementar la reforma propuesta al marco normativo vigente. Los instrumentos de tesoro mostraron un conjunto de incentivos económicos para impulsar el desarrollo económico en las zonas de frontera y otro conjunto de fuentes de financiación que, debido al carácter intersectorial de la política, son de una gran diversidad. Por último, en los instrumentos de organización se encontraron tres categorías: entidades encargadas de liderar la ejecución de la política, instrumentos de apoyo a la implementación e instancias de articulación y concertación.

El ejercicio aquí realizado posibilita un referente general de las características y el contorno de la política pública de fronteras en el contexto actual, pero las políticas se construyen y modifican día a día, por lo cual, se recomienda actualizar los análisis de determinación con cierta periodicidad. De esta manera, el ejercicio tendría una utilidad práctica en la gestión del gobierno porque se podría usar para realizar rediseños a la política, para detectar cambios significativos en ella y para evitar la duplicación de acciones.

[187]

En términos metodológicos, la determinación de las políticas públicas a partir de sus instrumentos evidencia ventajas respecto a la realización de estos ejercicios desprovistos de un método o, incluso, con respecto a propuestas como la desarrollada por Graglia (2004) y Merlo (2015, 10-13 de noviembre). En primer lugar, permite superar el problema de constituir el ejercicio de determinación en una auditoría, porque los instrumentos de política pública reemplazan o, en el mejor de los casos, complementan los testimonios de los actores públicos como fuente principal de información; segundo, la propuesta aquí implementada no se restringe al lenguaje y alcance limitado de la gestión de proyectos, por lo cual, la relación con los marcos analíticos de políticas públicas es más evidente; tercero, la aplicación de esta propuesta de determinación no se limita al análisis académico de políticas, por el contrario, su sencillez posibilita determinar políticas desde la perspectiva de las entidades que lideran la implementación, las entidades que las controlan e, incluso, la población que se beneficia de ellas; y cuarto, la propuesta es un

buen punto de partida para pasar de la etapa de determinación o descripción a etapas analíticas de las causas e impactos de las políticas.

## Referencias bibliográficas

1. Cairo, Heriberto. (2001). Territorialidad y fronteras del Estado-Nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado. *Política y Sociedad*, 36, pp. 29-38.

2. Campion, Minerva. (2015). Entre la memoria histórica y el atentado: las relaciones transfronterizas de los indígenas Pastos del Nudo de Waka. *Revista Científica General José María Córdova*, 13 (16), pp. 243-262.

3. Cancillería de Colombia. (s. f.). Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Aspectos generales de las Fronteras de Colombia. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity>

4. Colombia. Comisión Segunda Constitucional Permanente. Acta 33. (10 de junio de 2015). Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=01&p\\_numero=33&p\\_consec=42600](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=01&p_numero=33&p_consec=42600)

5. Cuervo, Jorge. (2011). Prólogo. En: Eslava, Adolfo. *El juego de las políticas públicas* (pp. 19-22). Medellín: Eafit.

6. Cuervo, Jorge. (2014). *Ensayos sobre políticas públicas II*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

[188]

7. De Brujin, Johans & Hufen, Hans. (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments. In: Peters, Guy & Van Nispen, Frans (eds.). *Public Policy Instruments*. Cheltenham: Edward Elgar.

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010a). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá, D. C.: DNP.

9. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010b). *Plan de desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos (resumen ejecutivo)*. Bogotá, D. C.: DNP.

10. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014a). *Documento Conpes 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Bogotá, D. C.: DNP.

11. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014b). *Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país*. Bogotá, D. C.: DNP.

12. Dirección de Desarrollo Territorial. (2001). *Colombia y sus fronteras: políticas de fronteras, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*. Bogotá, D. C.: DNP.

13. Dye, Thomas. (1979). Politics versus economics: the development of the literature on policy determination. *Policy Studies Journal*, 7, pp. 652-662

14. Dye, Thomas. (2013). *Understanding Public Policy*. Phoenix: Pearson Education.

15. Fernández, Sandra. (2017). Políticas públicas difusas: la implementación de las consejerías pre y post aborto en Argentina. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 16 (1), pp. 87-98.

16. Fontaine, Guillaume. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos, Flacso.
17. Fontaine, Guillaume; Narváez, Ivan y Paz, Bayron. (2017). Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case. *The Extractive Industries and Society*, 5 (1), pp. 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
18. Gale, Trevor. (1999). Policy Trajectories: Treading the Discursive Path of Policy Analysis. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 20 (3), pp. 393-407. <https://doi.org/10.1080/0159630990200304>
19. Gerring, John. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University.
20. Gómez, Carlos. (2014). Políticas públicas en educación en zonas fronterizas. *Justicia*, 25, pp. 171-179.
21. Graglia, Emilio. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas*. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
22. Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296.
23. Hood, Christopher. (1983). *The Tools of Government: Public Policy and Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
24. Howlett, Michael. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42 (1), pp. 73-89.
25. Howlett, Michael. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
26. Howlett, Michael y Cashore, Benjamin. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), pp. 33-46.
27. Howlett, Michael; Kim, Jonathan y Weaver, Paul. (2006). Assessing Instrument Mixes Through Program and Agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23 (1), pp. 129-151.
28. Howlett, Michael; Ramesh, M., y Perl, Anthony. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University.
29. Howlett, Michael y Rayner, Jeremy. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1 (2), pp. 170-182.
30. Hurtado, Adriana. (2012). Desarrollo fronterizo: el concepto clave para las fronteras. En: Hernández Moreno, Ángela; Castillo, Laura Camila y Hurtado Bautista, Adriana Mayela. *Política y relaciones internacionales colombianas: Una mirada a la gestión tomo II* (pp. 11-34). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

31. Jellinek, Georg. (2000). *Teoría general del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

32. Kegley, Charles y Holcomb, Pamela. (1976). U.S. National Security Policy, 1950-1973. A Quantitative Description. *Armed Forces & Society*, 2 (4), pp. 573-594. <https://doi.org/10.1177/0095327X7600200409>

33. Koff, Harlan. (2008). La política fronteriza comparada y las estructuras del poder. *Estudios Políticos*, 32, pp. 119-134. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1250/981>

34. Lascoumes, Pierre & Le Gales, Patrick. (2007). Introduction: Understanding Public Policy Through its Instruments from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instruments. *Governance an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), pp. 1-21.

35. Linder, Stephen y Peters, Guy. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9 (1), pp. 35-58.

36. Méndez, José. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33 (1), pp. 111-144.

37. Mendoza, Alberto. (1997). *Política de fronteras*. Bogotá, D. C.: Sociedad Geográfica de Colombia.

38. Merlo, Ivana. (2010, 25-28 de agosto). *Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación*. vi Conferencia Anual de la Red Latinoamericana y Caribe de Monitoreo y Evaluación. Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

39. Merlo, Ivana. (2015, 10-13 de noviembre). *La eficacia gubernamental de políticas indeterminadas de seguridad: el caso de la política de seguridad de Córdoba, Argentina*. xx Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD, Lima.

40. Merlo, Ivana., Graglia, Emilio y Kunz, Daniela. (2005, 15-18 de noviembre). *Modelo relacional de diseño de políticas públicas*. vii Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba.

41. Moreano, Hernan. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005. *Iconos*, 24, pp. 161-170.

42. Nateras, Martha. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad? *Espacios Públicos*, 9 (17), pp. 252-274.

43. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. (2004). Zonas de Fronteras en Colombia: regimen, situación actual y legislación extranjera. *Senado de la República de Colombia*. Recuperado de [http://www.senado.gov.co/dmdocuments/031\\_ZONAS\\_DE\\_FRONTERAS\\_EN\\_COLOMBIA.pdf](http://www.senado.gov.co/dmdocuments/031_ZONAS_DE_FRONTERAS_EN_COLOMBIA.pdf)

44. Olavarría, Mauricio. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de Trabajo-INAP*, 11, pp. 252-274.

45. Paz, Bayron. (2016). Innovación en el diseño de políticas públicas: formalización bayesiana de process tracing aplicada a la política de regalías en Colombia. (Tesis inédita de maestría). Flacso, Quito.

46. Paz, Bayron & Fontaine, Guillaume. (2018). A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System. *Revista de Estudios Sociales*, 63, pp. 2-19. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>

47. Ramírez, Jorge; Zambrano, Mario; Mogrovejo, Johana y Carreño, Jorge. (2016). Informalidad laboral en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, La Guajira y Cesar. *Apuntes del CENES*, 35 (62), pp. 125-145.

48. Ramírez, Socorro. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, 32, pp. 135-169. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1251>

49. Reyes, Camilo. (1997). Política de fronteras. *Academia de Ciencias Geográficas*, pp. 1-7.

50. Roa, Luddy. (2011). El lavado de activos en la economía formal colombiana: aproximaciones sobre el impacto en el PIB departamental. *Revista Criminalidad*, 53 (1), pp. 329-347.

51. Sánchez, Andrés. (2014). Crisis en la frontera. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 197, pp. 1-34.

52. Schaffrin, André; Sewerin, Sebastian & Seubert, Sibylle. (2014). The Innovativeness of National Policy Portfolios-Climate Policy Change in Austria, Germany, and The UK. *Environmental Politics*, 23 (5), pp. 860-883.

53. Silva, Armando. (2006). El comercio fronterizo como dinamizador de la economía local. *Ensayos sobre Economía Regional*, 38, pp. 1-39.

54. Sociedad Geográfica de Colombia (Sogeocol). (s. f.). Zona de frontera. Recuperado de [https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras\\_colombia/fronteras/zona.html](https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/zona.html)

55. Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Corinne, Larrue y Varonne, Frederic. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

56. Vedung, Evert. (2010). Policy Instruments: Typologies and Theories. En: Bemelmans, Marie-Louise; Ray, Rist & Vedung, Evert (eds.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick: Transaction.

57. Velásquez, Raúl. (2009). Hacia una nueva definición del concepto «política pública». *Desafíos*, 20 (1), pp. 149-187.

58. Zapata, Ricard. (2012). Frontera: concepto y política. En: Zapata, Ricard y Ferrer, Xavier (eds.). *Fronteras en movimiento: migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo*. Barcelona: Bellaterra.

[191]



# Sobre «ilegales», «irregulares» y «sin papeles». La lucha por la regularización documentaria de los inmigrantes extracomunitarios en España \*

Silvana Santi Pereyra (Argentina)\*\*

## Resumen

[192] Este artículo explora el contexto de surgimiento del movimiento de protesta de inmigrantes extracomunitarios en España en el periodo 2000-2002, comprendiendo el impacto de las normas específicas para inmigrantes en la gestación y el desarrollo de las protestas, y la incidencia de la situación administrativa de los inmigrantes en los métodos y objetivos de las protestas. Se postulan las siguientes preguntas: ¿qué hechos desencadenaron las protestas de inmigrantes en España?, ¿cuáles fueron sus reclamos o reivindicaciones?, ¿de qué manera y a través de qué métodos se intentó incidir en la política sobre inmigración?, ¿cómo operó en el desarrollo de las protestas la categoría migratoria de *irregulares-ilegales* aplicada a los manifestantes por el entonces gobierno de José María Aznar? A partir de un enfoque metodológico cualitativo se usó la técnica de análisis documental, revisando especialmente normativas y discursos políticos. El artículo concluye que esta lucha ha sido desencadenada por la situación administrativa de los migrantes, que se vuelve trascendente en la medida en que revela la lógica estructural de precarización que la subyace.

## Palabras clave

Política Migratoria; Migración Internacional; Inmigración; Movimientos Sociales; España.

**Fecha de recepción:** febrero de 2018 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2018

---

\* Este artículo es resultado de mi investigación de tesis doctoral —en curso— acerca de la incidencia de las políticas migratorias de la Unión Europea en la reconfiguración de las relaciones exteriores hispano-ecuatorianas (1996-2008). El desarrollo de la misma ha sido posible con el apoyo de las becas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina), Erasmus Mundus-Amidila, y Erasmus+Overseas.

\*\* Doctoranda en Ciencia Política de la Universidad de Belgrano, Argentina. Miembro del Grupo de Estudios sobre Migraciones, Familias y Políticas Públicas, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, y del Grupo de Trabajo sobre Migraciones Sur-Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Correo electrónico: silvanasanti@hotmail.com - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7388-4631>

## Cómo citar este artículo

Santi Pereyra, Silvana. (2018). Sobre «ilegales», «irregulares» y «sin papeles». La lucha por la regularización documentaria de los inmigrantes extracomunitarios en España. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 192-212. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a09>

# About «Illegal Immigrants», «Irregular Immigrants» and «Sin Papeles»: The Struggle for Documentary Regularization of Non-EU Immigrants in Spain

## Abstract

This article tries to explain the context in which the non-European immigrants' rights movement emerged in Spain between the years 2000 and 2002. The study aims to understand (1) how immigration laws affected the development of the protests; (2) the impact of the administrative status of immigrants on protest's practices and goals. Four research questions guide the work: Which events triggered the protests of immigrants in Spain in the period under consideration? What did the protesters claim and demand? In which way and by what means did protesters attempt to influence the immigration policy? How did the «irregular/illegal» categories, used by the Aznar government to define demonstrators, affect the development of the protests? To address these issues, the authors employ an analysis of the Spanish Immigration Law and political speeches about immigration. The article concludes that this struggle has been triggered by the administrative situation of the immigrants, which is key insofar as it reveals the structural logic of precariousness that underlies it.

[193]

## Keywords

Migration Policy; International Migration; Immigration; Social Movements; Spain.

## Introducción

Los movimientos de protesta de inmigrantes que se desataron a inicios del presente milenio a lo largo del territorio español tuvieron como característica particular una marcada articulación de acciones en red. Multisituados geográficamente, los grupos compuestos por migrantes de diversos países en situación administrativa irregular demandaban al Estado su reconocimiento y regularización. Se entenderán las «luchas de migrantes» que aquí se revisan, en concordancia con Amarela Varela (2015), como formas de disidencia transnacional, llevadas a cabo por sujetos migrantes imbuidos por culturas políticas que son híbridas y pluriétnicas.

Estas reivindicaciones fueron, en gran medida, el correlato de las experiencias suscitadas en los años previos —incluso simultáneamente— en otros países europeos, principalmente en Francia. Estos antecedentes históricos reforzaron la tendencia de la transnacionalización de los saberes y las prácticas en el campo de las luchas sociales. Cabe señalar e interrogarse acerca de «[...] cómo la producción de ciertas representaciones sociales que juegan [sic] papeles significativos en tanto articuladoras de sentido de las prácticas de organizaciones y movimientos sociales es impactada de diversas maneras por relaciones transnacionales entre actores locales y globales» (Mato, 2004, p. 90). Las representaciones de los inmigrantes como «ilegales», «irregulares» o «sin papeles», calificativos con los que fueron denostados por funcionarios públicos españoles, sin embargo, sirvieron como una condición aglutinante. El cruce fraudulento de la frontera estatal denominado «irregularidad» no alcanza para comprender la «irregularidad sobrevenida», que se produce por la rigidez de las disposiciones normativas, por ello es propicio usar el término «inmigrantes en situación administrativa irregular», el cual no implica una falta total de documentación (Jaegermann, 2011). En este artículo se opta por usar este último término para enfatizar que los temas documentarios constituyen una falta meramente administrativa. Estas disquisiciones son importantes a los efectos de que la frontera también se mueve siguiendo a los migrantes (Nyers, 2012).

El propósito de este artículo es explorar el contexto de surgimiento de las principales protestas de inmigrantes en España en el periodo 2000-2002, comprendiendo el impacto de las normas específicas para inmigrantes en la gestación y el desarrollo de las protestas; y la incidencia de la situación administrativa de los inmigrantes en los métodos y objetivos de las protestas. A

[194]

partir de un enfoque metodológico cualitativo, se utiliza la técnica de análisis documental, revisando especialmente tanto la normativa española relacionada con los inmigrantes como los discursos políticos de funcionarios públicos. Es importante resaltar que el tema abordado no ha sido lo suficientemente explorado, citándose a lo largo del texto los principales antecedentes de investigación, encontrándose muy poca producción reciente.

La elección del caso de estudio de las protestas transcurridas durante el primer mandato<sup>1</sup> de José María Aznar obedece a que han sido las principales de este tipo registradas en el contexto español hasta la actualidad. Tras iniciar este milenio, se sucedió una paulatina aplicación de herramientas políticas<sup>2</sup> que dificultaron la regularización de los inmigrantes administrativamente irregulares residentes en España; a ello se sumó el cambio de clima político<sup>3</sup> y sancionatorio<sup>4</sup> en ese país. Esta serie de factores concatenados abonaron a que no volvieran a presentarse con la intensidad que se describirá a continuación.

## 1. Antecedentes históricos

En la década de 1970, luego de la caída del modelo de Estado de bienestar y el cambio en el esquema global de la división internacional del trabajo, en Europa devino una etapa de endurecimiento de las políticas migratorias conocida como «de puertas cerradas» o «inmigración cero», que

[195]

<sup>1</sup> Luego de este lapso, esporádicamente se han producido protestas de migrantes con la metodología de encierro. De hecho, la más reciente ha comenzado en abril de 2018 en la antigua escuela Massana de Barcelona que, al momento de la edición de este artículo, no había finalizado (EFE, 2018, julio 6).

<sup>2</sup> Por ejemplo, la imposibilidad de postular desde 1999 a los trabajos ofrecidos por el sistema de cupos-contingentes estando en situación administrativa irregular en territorio español, ya que desde ese momento solo fue posible presentar las solicitudes desde el país de origen (Gómez, 2007). También, la imposición desde 2000 de la obligatoriedad de contratar a los inmigrantes en su país de origen y, luego de 2002, la implementación del visado obligatorio para que los nacionales de varios países extracomunitarios ingresen al territorio Schengen; ambos lineamientos políticos devenidos de la «matriz de gestión migratoria» de la UE (Santi, 2017).

<sup>3</sup> El último proceso de regularización migratoria extraordinaria en España se produjo en 2005. Algunos países socios de la UE consideraron que antes de realizar este proceso España debió consultar al ámbito comunitario, por lo que a partir de ese año se estableció un mecanismo para el intercambio de información mutua sobre medidas nacionales en materia de asilo e inmigración (Ferrero y Pinyol, 2008). Adicionalmente, el advenimiento de la crisis económico-financiera de 2008 también legitimó el recorte de derechos para la población en general, incluidos los inmigrantes.

<sup>4</sup> La Ley de Seguridad Ciudadana de 2015 —apodada Ley Mordaza— acentuó los controles documentarios para acreditar la situación regular de los migrantes (Ley Orgánica 4/2015). Esta normativa castigó las reuniones no autorizadas con cuantiosas multas entre €100 y €600 para los organizadores (Europa Press, 2015, julio 1.º).

priorizó líneas de acción que oscilaron entre la regularización selectiva y la expulsión. Se desplegó el uso de la ayuda y la cooperación al desarrollo hacia los países de emigración como medida preventiva de futuras llegadas, así como el emplazamiento de emprendimientos productivos para alentar el «retorno» de los inmigrantes (Van Amersfoort, 1999; Tapinos y Delaunay, 2001; Marín, 2006).

Es en el contexto posfordista, luego de la crisis del petróleo de 1973, cuando ingresó la «no categoría» jurídica de «ilegal» en el campo de los movimientos poblacionales, a la que luego se sumaron otras como «indocumentados» e «irregulares» (Suárez, 2007, p. 23). Tomando el caso francés como paradigmático, los inmigrantes comenzaron a «ganar reconocimiento, por medio de un proceso paradójico en el que la reafirmación de la negación jurídica provocará para ellos un comienzo de la existencia jurídica» (Morice, 2007, p. 50). Ese país había seguido una línea histórica que se remontaba a muchas décadas atrás, en las cuales «había regulado el caótico mercado de trabajo recurriendo a obreros extranjeros en tiempos de necesidad y deportándoles en tiempo de desempleo y crisis» (Arendt, 1999, p. 363).

[196]

Los inmigrantes en Francia comenzaron a luchar por su derecho a quedarse y seguir trabajando (Krause, 2008), en contra de las restricciones dispuestas en la normativa de extranjería. En 1972 y 1973 se sucedieron huelgas de hambre de inmigrantes dentro de iglesias, consiguiendo la adhesión de sacerdotes y buena parte de la ciudadanía, que lograron que el Estado francés regularizara a quienes hicieron la protesta y a más de quinientos mil inmigrantes, mientras que en 1980 y 1983, alrededor de 135 mil inmigrantes también fueron regularizados luego de reclamos que se produjeron, esta vez, con apoyo sindical (Krueger, 2001).

Estos antecedentes colaboraron con el alto grado de organización que los inmigrantes en Francia mostraron en la década de 1990. En 1991 se iniciaron huelgas de hambre en Burdeos y París, que hasta 1992 se extendieron a unas sesenta ciudades francesas (Morice, 2007, p. 55), logrando con estas medidas una nueva ola de regularizaciones. En 1996, la lucha tuvo su pico de visibilidad. Un grupo de migrantes, autoproclamados «sin papeles», se encerraron en iglesias parisinas para demandar la regularización administrativa de su situación ante los cambios en la legislación de extranjería, consiguiendo gran apoyo de una multiplicidad de actores políticos, sindicales, intelectuales, ONG, entre otros. que se expresaron a través de medios de comunicación y movilizaciones en el espacio público, adhesiones que también se replicaron

en territorio español con la participación de ciudadanos, partidos políticos y asociaciones (Krueger, 2001). Sin embargo, los migrantes fueron violentamente desalojados y parte de ellos fueron deportados de Francia.

La comparación de estudios de caso entre diversos países europeos y Estados Unidos permite concluir que «la existencia de movilizaciones de sin papeles no es coyuntural sino estructural» (Suárez, 2007, p. 17). El apoyo español a la lucha de los migrantes en Francia no escapa a esta tendencia que avanzaba en paralelo por Europa. En Alemania los refugiados se organizaron en 1994 bajo la iniciativa The VOICE Refugee Forum para luchar en contra de las deportaciones, la discriminación en la ley y los campos de detención, lo que posibilitó luego, en 1997, la red No One is Illegal y dio lugar, un año después, a los campamentos NoBorder de intercambio de experiencias con otros movimientos migrantes, que se expandieron a través de varios países europeos por la iniciativa European NoBorder Network de 1999, aglutinando a grupos de lucha de Alemania, Francia, Austria, Polonia, Rumania y Ucrania (Georgi y Schatral, 2012) hasta 2004, año de cese de las actividades (Barbero, 2010).

En 2001 se realizó un campamento NoBorder en España en el que distintos grupos intercambiaron informaciones, reflexiones y experiencias sobre lo que se consideró un elevado control fronterizo devenido de los mandatos de la Unión Europea (EU), que provocaba que los migrantes desempeñaran el rol de mano de obra barata y disciplinada (NoBorder, 2001). Como se precisará, los movimientos de migrantes comenzaron a congregarse, apenas iniciado 2001, en contra de la legislación de extranjería como elemento desencadenante de las protestas.

[197]

## **2. El peso de la normativa migratoria en la gestación y el desarrollo de las protestas**

El caso de España es un ejemplo de las fronteras y límites impuestos a los inmigrantes puntualmente «no comunitarios» —como se denomina a los inmigrantes que están fuera del Acuerdo de Schengen de 1985—. El itinerario se inició con la primera ley específica de extranjería en 1985 como requisito de ingreso a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), predecesora de la EU (Mitchell, 1994; Gil, 2006a; Agrela, 2007), en la cual España ingresó un año después. Esta ley estuvo impregnada de disposiciones, vocabulario y figuras jurídicas comunes al regionalismo europeo, que se fijaron como parámetros sobre movilidad, apuntando a la conformación de la UE en 1992.

Dos años después de iniciada la primera gestión de José María Aznar (1996-2000), del Partido Popular (PP), como presidente del gobierno español, el tema migratorio<sup>5</sup> comenzó un derrotero legislativo en el Congreso. En 1998 se presentaron en el Congreso de Diputados español tres propuestas impulsadas por *Convergència i Unió*, Izquierda Unida y Grupo Mixto para cambiar la legislación de extranjería que databa de 1985. Recién a finales de 1999 pudo articularse una proposición de ley consensuada a nivel parlamentario,<sup>6</sup> que finalmente se aprobó sin el visto bueno del PP, el cual retiró su apoyo inicial<sup>7</sup> aduciendo que con ello se provocaría una «llegada masiva de inmigrantes», causando un «efecto llamada» para la inmigración irregular, por lo que prometió reformarla en una próxima legislatura si resultaran reelectos (Bravo, 2004).

Con el consenso de distintos grupos parlamentarios, asociaciones de inmigrantes, sindicatos y ONG, a inicios del nuevo milenio se dio impulso a la aprobación del nuevo marco migratorio, la Ley Orgánica 4/2000, «derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social». Esta norma aplicó reformas que implicaron un avance en favor de los inmigrantes, contemplando derechos de educación, seguridad social, asistencia sanitaria, asociación, reunión, sindicalización, asistencia jurídica gratuita y reagrupación familiar (Pedone, 2003). La ley incluía un proceso de regularización «extraordinaria» de extranjeros, cuestión que reavivó los argumentos sostenidos por el PP de que con ello se alentaba el ingreso de nuevos inmigrantes. Lo cierto es que las «regularizaciones» en España no eran para nada «extraordinarias», dado que se habían sucedido con continuidad desde 1991, como se verá en el apartado siguiente.

[198]

---

<sup>5</sup> Tanto en su primer mandato como en el segundo (2000-2004), las migraciones internacionales fueron uno de los principales asuntos político-sociales de interés en los ámbitos interno y externo. La preocupación oficial por la llamada «irregularidad» de los inmigrantes, llevó a enlazar políticamente el fenómeno con la dimensión de seguridad (Santi, 2017).

<sup>6</sup> La propuesta de reforma elaborada por el Parlamento tuvo un consenso absoluto, incluido el del grupo Popular (Campuzano, 2001).

<sup>7</sup> Tras dieciocho meses de trabajo, cuando solo faltaba la firma de los ponentes de los bloques partidarios en el informe que contenía la nueva ley, paso previo para su llegada a la Comisión, se produjo el debate parlamentario sobre la Cumbre de Tampere y los representantes del PP intentaron frenar el proceso legislativo aduciendo que la ley era contraria a lo que se había discutido en el ámbito europeo (Campuzano, 2001; Mazkarian, 2004). Algunos ministros y el propio Aznar se desmarcaron del consenso inicial, lo que provocó la dimisión del entonces ministro de Trabajo, Manuel Pimentel (Aja, 2006).

Cuando entró en vigencia el proceso de regularización migratoria de la nueva Ley Orgánica 4/2000 se convirtió en uno de los factores desencadenantes de las movilizaciones de inmigrantes, debido a los estrictos requisitos documentarios solicitados que llevaron a que se aprobaran solo 137 454 de las 246 089 solicitudes presentadas, una cifra mucho mayor que en los procesos de regularización previos, pero escueta en relación con el número de inmigrantes y las necesidades del mercado laboral español (Suárez, Macià y Moreno, 2007). El PP, con un segundo mandato (2000-2004) en ciernes y el abrumador respaldo electoral obtenido, que le permitió una mayoría absoluta en el Congreso, usó ese contexto de trampolín para modificar, tras solo once meses de vigencia, la normativa sobre extranjería, dando como resultado la nueva Ley Orgánica 8/2000.

Entre una y otra ley se produjeron brotes<sup>8</sup> violentos de xenofobia en la sureña localidad agrícola de El Ejido, en Almería. El PP los capitalizó como una señal de alarma sobre las libertades que podían brindársele a la población inmigrante extracomunitaria, atribuyendo a la «irregularidad» la fuente de los ataques reaccionarios de la población local en contra de los inmigrantes. Como consecuencia, inmigrantes marroquíes iniciaron una «huelga contra el racismo» en febrero de 2000, a la que le siguió con éxito una huelga agrícola convocada por el Consejo de Trabajadores Magrebíes (CTM) (Varela, 2009). Además, a mediados de 2000, trescientos inmigrantes en situación administrativa irregular se encerraron en una iglesia de Almería, protestando por el alto porcentaje de solicitudes de regularización denegadas, siendo el corolario de otras protestas, encierros y movilizaciones organizadas tras el silencio administrativo que siguió a las agresiones ocurridas unos meses antes en El Ejido (Suárez, Macià y Moreno, 2007).

[199]

Apenas entró en vigor la Ley Orgánica 8/2000 en enero de 2001, en la misma zona sur del país las condiciones de precariedad se hicieron sentir el 3 de enero, cuando doce ecuatorianos en situación administrativa irregular murieron en un accidente vial en Lorca, Murcia, mientras se dirigían a su empleo. Esto despertó la atención de los medios de comunicación, la población y los gobiernos de España y Ecuador, que justamente se encontraban en negociaciones oficiales sobre asuntos migratorios. Luego se sucedieron las

---

<sup>8</sup> A raíz de la trágica muerte de una joven española, supuestamente cometida por un inmigrante marroquí, se sucedieron en febrero de 2000 oleadas de violencia y persecución a los inmigrantes residentes en esa localidad, donde se afincan, en su mayoría, trabajadores temporales especializados en la producción fruti-hortícola (Santi, 2017).

primeras manifestaciones exigiendo permisos de trabajo en Murcia, llamadas «marchas por la vida», que visibilizaron el fenómeno de la precarización que alcanzaba a los inmigrantes de todo el país. Contaron con el soporte de asociaciones de migrantes, colectivos de apoyo españoles e inmigrantes, principalmente procedentes de países latinoamericanos y de Europa del Este: Ecuador, Marruecos, Colombia, Perú, Bolivia, Ucrania y Lituania (Suárez, Macià y Moreno, 2007).

Como consecuencia de la cobertura mediática del accidente fatal, el gobierno español intensificó las inspecciones laborales, controles y redadas a inmigrantes, aplicando multas a los empresarios que emplearan a los trabajadores «indocumentados» (Varela, 2009), lo que provocó un cese temporal en las contrataciones y una ola de despidos en todo el país.

En este contexto es que el 14 de enero de 2001, tras una asamblea, se produjo el primer encierro de ochenta inmigrantes en la iglesia de San Mateo, en Lorca, al que se agregaron otras localidades de Murcia como Los Alcázares, Totana y Ceutí (Mugak, 2001). Los encierros se replicaron en semanas a otros enclaves murcianos con apoyo de inmigrantes magrebíes, ecuatorianos y colombianos, principalmente. Además, en Valencia, el 18 de enero un grupo de ecuatorianos se encerró en la Facultad de Filología de la Universidad de Valencia. En tanto el 20 de enero, trescientos inmigrantes<sup>9</sup> se refugiaron en la iglesia de Santa María del Pi —que históricamente había prestado sus instalaciones para otras reivindicaciones sociales— en Barcelona, lugar con 70% de denegaciones sobre los expedientes de regularización presentados (Suárez, Macià y Moreno, 2007). Esto se repitió simultáneamente hacia finales de enero en once iglesias más de Barcelona y otras tantas en cinco ciudades del resto de España (Varela, 2008).

En apoyo a las protestas suscitadas en Murcia, en enero de 2001 un grupo de inmigrantes ecuatorianos se encerró en el Colegio Mayor Chamamine de Madrid y en una iglesia de la localidad de Lepe, en Andalucía, en febrero (Mugak, 2001). Luego se le sumó un nuevo encierro de inmigrantes el 19 de febrero, esta vez en la Universidad de Almería.<sup>10</sup> En marzo, los migrantes

<sup>9</sup> Entre los encerrados había inmigrantes pakistaníes, indios, bengalíes, magrebíes, subsaharianos, rumanos, rusos, búlgaros, ecuatorianos, colombianos y argentinos (Varela, 2009). Algunos participantes estaban organizados en asociaciones de migrantes como la Asociación de Jóvenes Inmigrantes de Cataluña, Inmigrantes Senegaleses y el Centro Cultural de Bangla Desh (Torrens, 2001, enero 21).

<sup>10</sup> Esta localidad del sur de España desde septiembre de 2000 había realizado protestas de inmigrantes en reclamo de la regularidad documentaria (Suárez, Macià y Moreno, 2007).

encerrados en esta casa de estudios y la Subdelegación del Gobierno almeriense suscribieron un compromiso de regularización; al mismo tiempo, se produjeron encierros de inmigrantes en universidades de Málaga y Madrid, y al mes siguiente se activó y concluyó el encierro de cuatrocientos migrantes en la sede de la asociación Almería Acoge (Varela, 2009).

Estas fueron solo algunas de las principales medidas de protesta que pueden señalarse. En suma, en cuestión de meses las acciones de protesta por la «regularización» de los inmigrantes se extendieron por las comunidades autónomas de Murcia, Andalucía, Valencia, Cataluña, Asturias, País Vasco y Canarias. A medida que avanzaban fue creciendo el respaldo de una serie de actores: sindicatos CC. OO. y UGT, las organizaciones humanitarias Cáritas y Cruz Roja, además de ONG regionales (Varela, 2009). Los encierros fueron ampliándose, integrando también a otras personas de la sociedad civil, quienes ocupaban juntamente con los inmigrantes las iglesias, las universidades y el espacio público. Otros métodos de protesta fueron las huelgas de hambre por tiempo indeterminado, las manifestaciones y los acampes. Estas acciones colectivas de los inmigrantes lograron un récord de movilización en su apoyo, congregando 45 mil personas en Barcelona, 10 mil en Valencia, 6 mil en Madrid (Aierbe, 2001). Todas estas acciones partieron de un movimiento organizado por los propios migrantes como sujetos políticos, así lo aseveraron los propios migrantes organizados en diversos comunicados (Asamblea de Vallecas, s. f.; Coordinadora Estatal de Inmigrantes Con y Sin Papeles, s. f.).

[201]

Las asambleas, como forma de organización de los encierros, estuvieron cruzadas por los liderazgos, la diversidad de idiomas y los objetivos de los diversos grupos integrantes. Estas reuniones sirvieron a modo de estructuración interna para el intercambio de información, la constitución de comisiones y el acceso a la toma de decisiones de manera horizontal (Suárez, Macià y Moreno, 2007). Existía interacción<sup>11</sup> entre los encierros a través de comunicados, posicionamientos y manifiestos en rechazo a las políticas de extranjería, a lo que se sumaba la comunicación entre participantes de distintas regiones, como en el caso de Murcia, donde se trasladaron algunos de los portavoces del encierro de la iglesia Santa María del Pi de Barcelona (Suárez, Macià y Moreno, 2007). Aunque también hubo cortocircuitos, por ejemplo, se produjeron rispideces cuando la asamblea de Barcelona cerró

<sup>11</sup> Los soportes utilizados fueron la comunicación vía correo electrónico, fax y reuniones.

un acuerdo que resguardaba a sus migrantes encerrados sin contemplar a las demás regiones del país que se habían aglutinado en lo que se denominó la «Coordinadora nacional de Sin Papeles» (Varela, 2009, p. 156).

Si bien el accidente de Lorca, por un lado, potenció la unión de los inmigrantes en lucha para que el Estado español los reconociera y que les facilitara el acceso a su regularización migratoria, a la vez allanó el camino para que el gobierno del PP aplicara estrategias de desarticulación del movimiento. El incidente fatal precipitó las negociaciones de un plan de «retorno voluntario»<sup>12</sup> establecido el 31 enero de 2001<sup>13</sup> y la firma, en mayo de ese mismo año, de un acuerdo laboral entre España y Ecuador —Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios—, logrando la regularización extraordinaria de los nacionales de ese país sudamericano, quienes eran los principales actores latinoamericanos participantes en los encierros.<sup>14</sup> Este arreglo sectorizado, por supuesto, hizo perder parte del grupo de presión y dejó en desventaja a inmigrantes de otras nacionalidades.

Comparando el desenlace de cada encierro, se puede discernir que la mayoría de ellos se prolongaron por diversos lapsos de tiempo y finalizaron con resultados dispares, debido a que su resolución fue dada a veces por los gobiernos locales y otras por el Gobierno central, utilizando principalmente tres medidas: reevaluación de procesos de regularización denegados, concesión de documentación y expulsiones del territorio español.

[202]

Entre los principales hitos de acción, el 10 de junio de 2002 se emprendió otro encierro, esta vez en la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla, días antes de la Cumbre Europea de Jefes de Estado y Gobierno celebrada en esa misma ciudad. Al igual que en los demás, se solicitaba la regularización inmediata bajo el lema «papeles para todos», consigna repetida en todas las manifestaciones de lucha. Consultado por la prensa al finalizar la Cumbre, la

---

<sup>12</sup> Posibilitó la regularización extraordinaria en España de más de veinticinco mil ecuatorianos inscriptos, parte de los cuales viajaron a Ecuador en vuelos pagados por el Gobierno español (Gómez, 2007) y regresaron a España con un visado de trabajo.

<sup>13</sup> El texto de este acuerdo nunca fue publicado oficialmente (Gómez, 2007).

<sup>14</sup> Los ecuatorianos eran los residentes latinoamericanos más numerosos en España durante los encierros. La migración ecuatoriana ha sido muy activa en la conformación de la problemática en España y los encierros dieron pie al nacimiento de algunas asociaciones de migrantes ecuatorianas, así como sirvieron para que otras asociaciones participantes en las protestas cambiaran su agenda y se enfocaran desde ese momento en la incidencia política tanto en España como en Ecuador (Cortés, 2010).

única declaración impartida por el entonces presidente del gobierno español, José María Aznar, acerca de los encierros fue:

No tengo nada que decir, sino simplemente que espero que esa situación se resuelva en el plazo de tiempo más breve posible; pero no tengo nada que decir. Yo creo que, cuando hay un ejemplo muy específico en el cual hay inmigrantes ilegales que protestan porque hay otros inmigrantes que son legales, es la demostración más palpable de que tenemos cosas que resolver [...]. La Ley está hecha para cumplirla, no para incumplirla (Oficina de Información Diplomática, 2002, 22 de junio).

En ningún momento de la lucha los inmigrantes en España plantearon la alteridad mencionada por Aznar de legal-ilegal al interior del movimiento, sino que fueron los propios migrantes, como sujetos políticos activos, los que mediante sus acciones pusieron el acento en que su situación era producto de la política de extranjería (Aierbe, 2001). Con las medidas emprendidas, los inmigrantes quisieron crear una nueva relación de fuerza con el Gobierno, que diera cuenta de las contradicciones de su legislación (Krueger, 2001).

La acción de la Universidad Pablo de Olavide terminó en agosto de 2002 con el desalojo de los encerrados a manos de la Policía. Concluyó con un apoyo social muy fragmentado, en un contexto de mayor endurecimiento de las políticas migratorias en España y en Europa, lo que dio por fruto una nueva reforma de la legislación migratoria con la sanción la Ley Orgánica 14/2003, que se escudó en los cambios producidos en la inmigración y en la incorporación de los instrumentos sancionados en la UE. La normativa simplificó tanto los trámites administrativos para los inmigrantes como el régimen jurídico de los extranjeros en España, haciendo foco en la inmigración «legal», la «integración» y el reforzamiento de los procedimientos de «devolución» de extranjeros que accedían «ilegalmente» al país (Exposición de motivos II, LO 14/2003). Una vez más se expresó la solución dicotómica que se había practicado con los migrantes participantes de los encierros: regularización o expulsión.

[203]

### **3. La «regularidad» administrativa de los inmigrantes extracomunitarios como condicionante**

En líneas generales, la regularidad administrativa negada o restringida legal y políticamente fue un condicionante compartido por los extranjeros encerrados y desempeñó un papel crucial en la conformación del movimiento

migrante en España. La particularidad de los llamados «sin papeles» es que luchan para dejar de serlo (Aierbe, 2001), es decir, confluyen alrededor de una categoría que con sus acciones pretenden abandonar. Sin embargo, la irregularidad administrativa de los extranjeros no los constituye *per se* como grupo. Es el poder de la acción conjunta de los migrantes lo que los instaure como actores políticos (Krause, 2008) y les da fuerza a sus acciones.

En la visión de Aznar, la «entrada de inmigrantes ilegales» era un «problema» acarreado por la «prosperidad» (Aznar, 2004, p. 254). Detenerse en las maneras de pensar la migración que utiliza Aznar es primordial para «develar las formas en que se sustancializa a los sujetos migrantes [...], cómo [...] los nombran y los clasifican y, de este modo, cómo influyen estas nominaciones en las representaciones sociales y en la vida misma de las personas que cotidianamente experimentan la vida como migrantes» (Feldman, Rivera, Villa y Stefoni, 2011, p. 17).

[204]

Al igual que la ciudadanía, la «ilegalidad» es un estatus jurídico que implica una relación social con el Estado y, como tal, la «ilegalidad» migrante es una identidad política que confiere el Estado (De Genova, 2002). Desde la perspectiva de Aznar, son los migrantes los que llegaron desde la «ilegalidad», son ellos quienes tienen la responsabilidad de su situación administrativa, como si su estatus frente al Estado fuese una opción voluntaria. Cuando se etiqueta a los inmigrantes como «ilegales» es el mismo Estado el que trata de poner fuera de foco su propia responsabilidad política en la construcción de la inmigración. La denominación de los migrantes bajo el término «ilegales» forma parte de una negación que suele hacerse desde el Estado sobre la propia situación estructural donde se insertan los inmigrantes, las relaciones político-sociales que se construyen con los extranjeros y las consecuencias que esto genera para los grupos inmigrantes.

La irregularidad administrativa en España está amparada bajo dos pilares, uno es la estructuración del trabajo y otro es la ley de extranjería. El mercado de trabajo español se caracteriza por:

La precariedad del empleo; las elevadas tasas de paro [...]; las grandes diferencias regionales en cuanto a la distribución del empleo, el desempleo y la población activa; la escasa movilidad geográfica de trabajadores; el gran peso del sector servicios; la descentralización y subcontratación en el sector de la construcción, la extensión de la economía sumergida y la importancia del sector informal (Gil, 2006b, p. 105).

Esto provoca que las relaciones laborales en España no siempre impliquen un contrato de trabajo. Un reflejo de esto fue la concentración de las protestas migrantes en la región sur del país, donde confluyen factores domésticos y estructurales. Por ejemplo, Murcia, uno de los principales epicentros de los encierros, concentra una zona agrícola exportadora cuyos niveles de rentabilidad se basan en los grandes márgenes de beneficios devenidos de los bajos salarios, la alta flexibilidad y precariedad de las condiciones laborales, lo que le otorga competitividad en el mercado mundial (Laubenthal, 2005). Los inmigrantes que participaron en las protestas eran parte de esa realidad y comportaban «un elemento constituyente de las condiciones productivas» en esa región (p. 168). Es este trasfondo el que emerge cuando se presta atención a las soluciones políticas ofrecidas y a los actores que abogaron en favor de los migrantes encerrados.

Una característica fundamental para analizar la inmigración extracomunitaria en España es la relación entre el trabajo y la regularidad que se establece en toda la normativa migratoria desde 1985. Para ser considerado en regularidad administrativa, el extranjero depende de la obtención de dos condiciones mutuamente indisolubles: permiso de trabajo y permiso de residencia. Es decir que, de acuerdo con el texto normativo, un inmigrante que quede desempleado puede ser considerado «irregular» y ser expulsado del país. De aquí la importancia de rescatar la categoría de «irregularidad sobrevenida» de Zuzanna Jaegermann (2011) para el caso de España.

[205]

Las medidas de excepción, que intentaron subsanar la «irregularidad» administrativa de cientos de miles de inmigrantes, visibilizaron la dificultad que supone mantener de forma estable el trinomio trabajo-residencia-regularidad impuesto en la Ley. Para ello, España alternó dos procesos: la regularización documentaria y la política de cupos-contingentes de trabajo, destinadas a la aprobación de una determinada cantidad de contrataciones laborales de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo español. Se produjeron regularizaciones documentarias en 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005. Ciñéndonos al periodo abordado en este artículo, se regularizaron por esta vía a 199 926 inmigrantes en España, de las 247 598 solicitudes en 2000, y a 232 674 de las 351 269 personas que se presentaron en 2001; es decir al 80,7% y al 66,2%, respectivamente (Baldwin y Kraler, 2009). La disminución que se da en 2001 tiene que ver con el endurecimiento de la legislación. Mientras tanto, se habían aprobado contingentes de trabajadores extranjeros casi anualmente en 1993-1995, 1997-1999 y 2002-2004.

En España, es la política de extranjería la que mantiene irregularizadas a las personas (Varela, 2008). En este sentido, es necesario cuestionar si «la nueva frontera *total* es la ley» (Suárez, 2007, p. 23). Las demandas en los encierros se sostenían contra la rigidez de las políticas de inmigración como condicionantes en el acceso a la ciudadanía y a los derechos. En este sentido, las reivindicaciones migrantes redefinen las fronteras, democratizando la ciudadanía al transformar los procesos de exclusión en procesos de inclusión (Naranjo, 2016). En esta dirección, las estrategias utilizadas por los inmigrantes en España han tratado de atravesar los llamados «muros de papel» (Pedone, 2003, p. 44), desafiando las restricciones de las disposiciones legales.

## Consideraciones finales

El artículo ha mostrado de manera sucinta un panorama de los principales hitos de la lucha de inmigrantes en España para lograr su regularización documentaria durante parte de la segunda gestión de gobierno de Aznar. El enfoque ha destacado que esta lucha ha sido desencadenada por la situación administrativa de los migrantes, que se vuelve trascendente en la medida en que revela la lógica estructural de precarización que la subyace.

[206] Las y los inmigrantes aglutinadas(os) en torno a una identidad social negativa, como la de «irregulares» o «ilegales» conferida por el propio Estado español, mantuvieron sus reivindicaciones a lo largo de los meses con cierto grado de organización. Esta identidad forjada en las carencias de los derechos develó un movimiento migrante con características transnacionales emergentes, cuestión sobre la que será necesario profundizar en futuros trabajos. Los encierros, las huelgas de hambre, el apoyo de la Iglesia, los sindicatos, las organizaciones y la sociedad civil en general, trazan paralelos con Francia y las experiencias compartidas en los campamentos NoBorder, como se ha señalado. Además, como línea de investigación, se pueden establecer comparaciones con otros países europeos.

Por cuestiones de espacio no se ha ahondado más. Un caso que presenta similitudes es el italiano. Entre mayo y julio de 2000, en la Provincia de Brescia, se produjo una revuelta de inmigrantes extracomunitarios que habían quedado fuera de la regularización extraordinaria —sanatoria— de 1998. Un nutrido grupo de miles de migrantes tomaron la plaza central de esa ciudad del norte de Italia bajo el lema «permiso para todos». Con el paso de los días fueron apoyados por centros sociales, los principales sindicatos —Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Confederazione

Italiana Sindacati Lavoratori (CISL) y Unione Italiana del Lavoro (UIL)—, organizaciones de la sociedad civil, partidos de izquierda, la Iglesia católica y parte de la ciudadanía. Las huelgas de hambre, sentadas enfrente a la estación de policía, manifestaciones, acampes en la plaza principal y reuniones con autoridades políticas locales y nacionales estuvieron entre las metodologías seguidas durante los 45 días de protestas. Finalmente, consiguieron la revisión de expedientes de regularización de un gran número de inmigrantes. Participaron con gran visibilidad inmigrantes de Paquistán, India y Senegal (Associazione Africa Insieme, 2009, septiembre 27).

Las resistencias son justamente las que han forjado el surgimiento de una incipiente «transnacionalización de la lucha por los derechos de los inmigrantes» (Barbero, 2010, p. 690) en Europa, cuestión que cobra fuerza en la actualidad con los movimientos recientes de refugiados. Este punto es de relevancia, por ejemplo, por las nuevas protestas de extranjeros solicitantes de refugio registradas en Francia, en enero de 2018, las cuales ocuparon parte de la Universidad de París VIII reclamando mejores condiciones al Gobierno francés y que fueron apoyados por activistas y universitarios (Egea, 2018, febrero 17).

Las acciones de los migrantes para visibilizar sus demandas se vieron contestadas por el Estado a través de soluciones oscilantes entre la regularización documentaria y la expulsión. Esto no hizo más que evidenciar la disparidad de poder entre los actores involucrados.

[207]

Es importante considerar que este movimiento migrante no solo se orientaba a las acciones de protesta sino a las de reconocimiento: reclamaban que se los considerara interlocutores válidos y legítimos. En este sentido, no se autoadscibían como «ilegales», tal como los designaba el gobierno aznarista, lo que remitía a la imputación de un delito y los anulaba como actores políticos, sino como sujetos con derechos denegados que eran producto del receptivo mercado de trabajo español y de las restrictivas políticas de extranjería del país ibérico. Su identidad como grupo estaba forjada en las carencias de ciudadanía plena que demandaban cambios en la sociedad de destino, como la regularidad documentaria, la ampliación de derechos y el cese de las detenciones y deportaciones. Se plasmó así una resistencia de los inmigrantes extracomunitarios ante un Estado que no los reconocía como sujetos de derechos, lo cual contribuyó a una arquitectura estructural de precariedad social.

Aunque los inmigrantes en España lograron constituirse a fuerza de movilizarse como un grupo político válido ante la interlocución con el Estado, hay que tener presente lo que advierte Liliana Suárez Navaz (2007, p. 23) como el «fetichismo de los papeles» que presupone que los documentos otorgan el «acceso a los derechos de ciudadanía en igualdad de condiciones con los nacionales». Esto, en muchos casos, dista de la realidad y es solo el primer paso para continuar la disputa cotidiana de construcción del sujeto inmigrante frente al Estado.

## Referencias bibliográficas

1. Agrela Romero, Belén. (2007). El efecto dominó del levantamiento de fronteras. En: Castillo, Manuel Ángel; Cruz Piñeiro, Rodolfo y Santibáñez, Jorge (cords.). *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional* (pp. 103-151). México, D. F: El Colegio de México.

2. Aierbe, Peio. (2001). La irrupción de los sin papeles. *Mugak* (14), pp. 7-12.

3. Aja, Eliseo. (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. En: Aja, Eliseo y Arango, Joaquín (eds.). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Cidob.

4. Arendt, Hanna. (1999). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.

[208]

5. Asamblea de Vallecas. (s. f.). Comunicado del encierro de Vallecas. *Nodo 50*. Recuperado de <https://www.nodo50.org/racismo/comunicado270301.htm>

6. Associazione Africa Insieme. (2009, septiembre 27). La protesta di Brescia, Estate 2000. *Africa Insieme di Pisa*. Recuperado de <https://africainsieme.wordpress.com/2009/09/27/la-protesta-di-brescia-estate-2000/>

7. Aznar, José Mara. (2004). *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Buenos Aires: Planeta.

8. Baldwin-Edwards, Martin & Kraler, Albert. (2009). *REGINE. Regularisations in Europe*. Amsterdam: Pallas.

9. Barbero González, Iker. (2010). El control selectivo de las fronteras y la transnacionalización de sus resistencias. *Arbor*, 186 (744), pp. 689-703.

10. Bravo López, Fernando. (2004). La legislación de extranjería en el debate político. En: López, Bernabé y Berriane, Mohamed (orgs.). *Atlas de la inmigración marroquí en España* (pp. 109-111). Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración-UAM.

11. Campuzano, Carles. (2001). El debate sobre la inmigración en España ¿una oportunidad doblemente perdida? *Afers Internacionals*, 53, pp. 31-41.

12. Coordinadora Estatal de Inmigrantes Con y Sin Papeles. (s. f.). Manifiesto de la Coordinadora Estatal de Inmigrantes con y sin papeles. *Nodo 50*. Recuperado de <https://www.nodo50.org/racismo/manifiesto1803.htm>

13. Cortés Maisonave, Almudena. (2010). Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

14. De Genova, Nicholas. (2002). Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, 31, pp. 419-447.

15. EFE. (2018, julio 6). Encierro de inmigrantes convoca una concentración de doce horas en Barcelona. *COPE*. Recuperado de [http://www.cope.es/noticias/sociedad/encierro-inmigrantes-convoca-una-concentracion-doce-horas-barcelona\\_236171](http://www.cope.es/noticias/sociedad/encierro-inmigrantes-convoca-una-concentracion-doce-horas-barcelona_236171)

16. Egea, Miguel. (2018, febrero 17). Un grupo de refugiados ocupa una universidad de París: «Antes me sentía solo, aquí todos pensamos juntos». *El Diario*. Recuperado de [http://www.eldiario.es/desalambre/refugiados-universidad-Paris-sentia-pensamos\\_0\\_739476318.html](http://www.eldiario.es/desalambre/refugiados-universidad-Paris-sentia-pensamos_0_739476318.html)

17. España. Jefatura del Estado. Ley Orgánica 7/1985. (1 de julio de 1985). Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Boletín Oficial del Estado. Madrid. N.º 183. pp. 20824-20829.

18. España. Jefatura del Estado. Ley orgánica 4/2000. (11 de enero de 2000). Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado. Madrid. N.º 10. pp. 1139-1150.

19. España. Jefatura del Estado. Ley Orgánica 8/2000. (22 de diciembre de 2000) De reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado. Madrid. N.º 307. pp. 45508-45522.

20. España. Jefatura del Estado. Ley Orgánica 14/2003. (20 de noviembre de 2003). De Reforma de la Ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000; de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal. Boletín Oficial del Estado. Madrid. N.º 279. pp. 41193-41204.

21. España. Jefatura del Estado. Ley Orgánica 4/2015. (30 de marzo de 2015). De protección de la seguridad ciudadana. Boletín Oficial del Estado. Madrid. N.º 77. pp. 27216-27243.

22. Europa Press. (2015, julio 1.º). Las 44 conductas que se multan en la nueva «ley mordaza». *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/espana/2015/07/01/559418d5268e3eb16d8b4582.html>

23. Feldman-Bianco, Bela; Rivera Sánchez, Liliana; Villa Martínez, Marta Inés; Stefoni, Carolina. (2011). Introducción. En: Feldman-Bianco, Bela; Rivera Sánchez, Liliana; Stefoni, Carolina; Villa Martínez, Marta Inés (orgs.). *La Construcción del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías* (pp. 15-27). Quito: Flacso, Clacso, Universidad Alberto Hurtado.

[209]

24. Ferrero, Ruth y Pinyol, Gemma. (2008). ¿Cómo gestionar la inmigración irregular? los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración. *Revista de Estudios Políticos*, 142, pp. 139-170.

25. Georgi, Fabian & Schatral, Susanne. (2012). Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration (IOM). En: Geiger, Martin & Pécout, Antoine. *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents* (pp. 193-221). Osnabrück: IMIS.

26. Gil Araujo, Sandra. (2006a). Periféricos a la conquista de la metrópolis. Panorama sobre las (in)migraciones latinoamericanas en España. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 20 (60), pp. 291-342.

27. Gil Araujo, Sandra. (2006b). Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

28. Gómez Ciriano, Emilio. (2007). Ecuatorianos en España: claves de un proceso migratorio en cuatro tiempos. En: Gómez Ciriano, Emilio; Tornos Cubillos, Andrés y Colectivo IOE. *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

29. Jaegermann, Zuzanna. (2011). El estatus «irregular» de los/as inmigrantes como una construcción socio-política. *Itinerarios*, 13, pp. 209-224.

[210] 30. Krause, Monika. (2008). Undocumented Migrants: An Arendtian Perspective. *European Journal of Political Theory*, 7 (3), pp. 331-348.

31. Krueger, Laura. (2001). El movimiento de los sin-papeles en Francia en los años noventa y sus reflejos en España. *Scripta Nova*, 94 (25). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-25.htm>

32. Laubenthal, Bárbara. (2005). La emergencia de las protestas de inmigrantes sin papeles en España: el caso de la región de Murcia. En: Pedreño, Andrés y Hernández, Manuel (coords.). *La condición inmigrante. Exploración e investigaciones desde la Región de Murcia* (pp. 159-173). Murcia: Universidad de Murcia.

33. Marín Sánchez, Isabel. (2006). La cooperación española para el desarrollo como prevención de la emigración marroquí. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Granada, Granada.

34. Mato, Daniel. (2004). Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de la sociedad civil. En: Mato, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

35. Mazkarian, Mikel. (2004). Recorrido por las leyes de extranjería en España. *Mugak*, 29, pp. 23-27.

36. Mitchell, Christopher. (1994). Commentary: Three Critical Questions about the Study of Immigration Control. En: Hollifield, James; Martin, Philip & Cornelious,

Wayne (eds.). *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University.

37. Morice, Alain. (2007). El difícil reconocimiento de los sin papeles en Francia. Entre tentación individualista y movilización colectiva. En: Suárez Navaz, Liliana; Macià Pareja, Raquel y Moreno García, Ángela (eds.). *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos* (pp. 39-71). Madrid: Traficantes de Sueños.

38. Mugak. (2001). 3 meses de encierro de sin papeles. *Mugak*, 14, pp. 18-21.

39. Naranjo Giraldo, Gloria. (2016). Políticas del disenso y luchas migrantes: una aproximación a las prácticas emergentes de ciudadanías transfronterizas. *Colombia Internacional*, 88, pp. 57-78.

40. NoBorder. (2001). Tarifa Bordercamp - An Introduction. Recuperado de <http://www.noborder.org/camps/01/esp/display.php%3Fid=8.html>

41. Nyers, Peter. (2012). Moving Borders: The Politics of Dirt. *Radical Philosophy*, 174, pp. 2-6.

42. Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores. (2002, 22 de junio). Conferencia de prensa conjunta del presidente del gobierno, José María Aznar, del presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y del alto representante para la política exterior y la seguridad de la Unión Europea, Javier Solana, al término del Consejo Europeo de Sevilla. *Revista de Actividades, textos y documentos de la Política Exterior española*.

43. Pedone, Claudia. (2003). «Tú siempre jalas a los tuyos». Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

44. Santi Pereyra, Silvana. (2017). Las implicancias de Unión Europea en la política exterior de España (1996-2004): el tratamiento de las migraciones en las relaciones bilaterales con Ecuador. (Tesis de inédita de maestría). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Córdoba.

45. Suárez Navaz, Liliana. (2007). Introducción. La lucha de los sin papeles. Anomalías democráticas y la (imparable) extensión de la ciudadanía. En: Suárez Navaz, Liliana; Macià Pareja, Raquel y Moreno García, Ángela (eds.). *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*. (pp. 15-33). Madrid: Traficantes de Sueños.

46. Suárez Navaz, Liliana; Macià Pareja, Raquel y Moreno García, Ángela (eds.). (2007). El Estado y las luchas de los sin papeles en España: ¿una extensión de la ciudadanía? En: *Las luchas de los sin papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos* (pp. 185-213). Madrid: Traficantes de Sueños.

47. Tapinos, Georges y Delaunay, Daniel. (2001). ¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios? *Notas de Población*, 73, pp. 15-49.

[211]

48. Torrens, Claudia. (2001, enero 21). 350 inmigrantes inician una huelga de hambre encerrados en la iglesia del Pi de Barcelona. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2001/01/21/catalunya/980042839\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/01/21/catalunya/980042839_850215.html)

49. Van Amersfoort, Hans. (1999). *Migration Control and Minority Policy: The Case of the Netherlands*. En: Brochmann, Grete & Hammar, Thomas (eds.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Berg: Oxford.

50. Varela Huerta, Amarela. (2008). Migrant Struggles for the Right to Have Rights: Three Examples of Social Movements Powered by Immigrants in New York, Paris and Barcelona. *Transfer*, 14 (4), pp. 677-694.

51. Varela Huerta, Amarela. (2009). Porque la ciudadanía se consigue ejerciéndola... Una aproximación sociológica al proceso instituyente del movimiento de migrantes en Barcelona. (Tesis inédita de doctorado). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

52. Varela Huerta, Amarela. (2015). «Luchas migrantes»: un nuevo campo de estudio para la sociología de los disensos. *Andamios*, 12 (28), pp. 145-170.



## Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia\*

Emilio José Moya Díaz (Chile)\*\*

Víctor Garrido Estrada (Chile)\*\*

### Resumen

El objetivo de este artículo es describir de manera exploratoria el tipo de patronazgo que existe en Chile e identificar los mecanismos que lo determinan. Se aplica una taxonomía a partir de un trabajo conjunto en desarrollo y coordinado por Conrado Ramos, Francisco Panizza y Guy Peters, el cual reúne una cantidad significativa de investigadores latinoamericanos. Se entiende por patronazgo partidario aquella actividad donde las asignaciones políticas en la administración pública las realizan los partidos políticos de manera discrecional. Con respecto a la metodología, se utilizó un diseño descriptivo de carácter mixto, es decir, combinó elementos cualitativos y cuantitativos. Los resultados muestran que no existe un tipo de patronazgo homogéneo en la administración pública chilena; de hecho, varía de acuerdo con el nivel jerárquico que se analice. Con respecto a los partidos políticos, su papel sigue siendo importante en las designaciones, pero a partir de la perspectiva de los informantes clave estos han perdido relevancia desde la vuelta de la democracia con relación al presidente y a otros actores políticos.

[ 213 ]

### Palabras clave

Patronazgo; Partidos Políticos; Administración Pública; Designaciones Políticas.

**Fecha de recepción:** marzo de 2018 • **Fecha de aprobación:** junio de 2018

### Cómo citar este artículo

Moya Díaz, Emilio José y Garrido Estrada, Víctor. (2018). Patronazgo en Chile. Una taxonomía heterogénea que cambia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 213-236. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a10>

---

\* Este artículo contó con el apoyo financiero del proyecto Fondecyt Iniciación 2017, N° 11170491, *Vínculos sociales y corrupción en el contexto público local*, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Chile, y contó con el apoyo del Convenio de Desempeño Docente 2017 otorgado por la Universidad Católica de Temuco.

\*\* Licenciado en Sociología. Magister en Sociología. Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Profesor adjunto del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Correo electrónico: emoya@uct.cl

\*\*\* Cientista Político. Correo electrónico: vgarridoestrada@gmail.com

## **Patronage in Chile. A Heterogeneous Taxonomy that Changes**

### **Abstract**

The objective of this article is to describe in an exploratory way the type of patronage that exists in Chile and identify the mechanisms that determine it. The typology that will be applied in this article is a classification that has been elaborated in a joint work that is still under development and that are being led by Conrado Ramos, Francisco Panizza and Guy Peters. This typology brings together a significant number of Latin American researchers. Patronage will be understood as that activity where the political appointments in the administration are made by the political parties in a discretionary manner. A descriptive methodology of mixed character was used, that is, it combined qualitative and quantitative elements. The results show that there is no homogeneous type of patronage in the Chilean public administration. In fact, it varies according to the hierarchical level that is analyzed. Moreover, the role of political parties continues to be important in the designations, although they have lost relevance since the return of democracy in relation to other actors.

### **Keywords**

Patronage; Political Parties; Public Administration; Political Appointments.

[214]

## Introducción

Si bien, el patronazgo es un fenómeno que ha estado presente en la mayoría de las democracias y no es un hecho novedoso, la literatura generalmente ha abordado las designaciones de los cargos políticos como clientelismo. De hecho, investigaciones de Barbara Schröter (2010), Javier Auyero (2002), Steven Levitsky (2007), Susan Strokes, Thad Dunning y Marcelo Nazareno (2013) y Marcelo Resico (2015) tratan indistintamente estos dos fenómenos. Por ejemplo, Resico (2015) señala que patronazgo y clientelismo son parte de un mismo círculo, pero se diferencian del neopatrimonialismo.

Este artículo busca describir el patronazgo como un proceso distinto al clientelismo, el cual presenta características y lógicas propias que lo diferencian de otros fenómenos. En este sentido, los esfuerzos que han desarrollado investigadoras e investigadores como Fabrizio Di Mascio (2011), Petr Kopecky, Peter Mair y Maria Spirova (2012), Guy Peters y Jon Pierre (2004), Francisco Panizza, Conrado Ramos y Gerardo Scherlis (2014a) y Fabricio Carneiro (2009) son contribuciones significativas para comprender el funcionamiento de aquél en los sistemas políticos tanto europeos como americanos. Para el caso de ciertos países latinoamericanos como Brasil y Argentina destacan los aportes de Katherine Bersch, Sérgio Praça y Matthew Taylor (2017), Gerardo Scherlis (2012; 2013b) y Merilee Grindle (2012).

[215]

El objetivo de este artículo es describir de manera exploratoria el tipo de patronazgo que existe en Chile e identificar los mecanismos que lo determinan, aplicando una taxonomía de este fenómeno en Chile desde el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006- 2010) hasta su segundo periodo (2014-2018), incluyendo el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). En otras palabras, este artículo intentará responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los criterios que priman en la asignación de cargos en el Estado?, ¿cuál es el grado de incidencia que los partidos políticos o los grupos de interés presentan?, y ¿priman habilidades técnicas y políticas en las designaciones?

Responder a estas interrogantes implica: a) indagar en el papel que los partidos políticos desempeñan actualmente en el sistema político, la dirección que toman los programas de gobierno y la influencia de los grupos de interés en las designaciones; y b) analizar la configuración del sector público y el impacto que aquella genera en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas (Huber y Ting, 2016).

La taxonomía aplicada en este artículo ha sido elaborada por Conrado Ramos, Francisco Panizza y Guy Peters (2018), a partir de un trabajo en desarrollo que reúne una cantidad significativa de investigadores latinoamericanos y cuyo objetivo es identificar particularidades, diferencias y semejanzas del patronazgo en cada país de la región. Los autores entienden por patronazgo partidario como aquella actividad donde las asignaciones políticas en la administración las realizan los partidos políticos de manera discrecional; asimismo, que el patronazgo no es un fenómeno dicotómico, sino que se presenta de manera gradual, es decir, no existen sistemas políticos cuyas designaciones se sustenten totalmente bajo la lógica de aquél, ni tampoco existen sistemas en donde exista una ausencia completa de dicho mecanismo de designación.

## 1. Marco teórico

### 1.1 Qué se entiende por patronazgo

[216] El patronazgo es un fenómeno que ha estado presente constantemente en las democracias del mundo, no es un hecho novedoso. Max Weber (2012) señalaba que el objetivo de los partidos políticos en las democracias plebiscitarias consistía en la conquista del poder mediante el voto; dicha conquista del poder otorga a los partidos la legitimidad para asignar a sus integrantes en la burocracia, es decir, cuando se habla de patronazgo se está indicado la manera en que se reclutan las burocracias estatales. Este puede adquirir dos modalidades: la forma profesional y la forma de patronazgo (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014a). Esto no significa que no exista superposición entre estas dos formas, al contrario, las interacciones pueden ser múltiples con prevalencia de una modalidad por sobre la otra.

Ahora bien, el reclutamiento profesional es un proceso que responde a estándares normativos, por tanto, está sustentado formalmente en principios de meritocracia y transparencia. Es un proceso que posibilita el escrutinio público ya que establece procesos de rendición de cuentas. El patronazgo es un mecanismo de reclutamiento en la cual los agentes políticos desempeñan un rol crucial. El patronazgo partidario, por su parte, es un mecanismo por el cual los partidos políticos designan discrecionalmente a sus propios partidarios para que incidan en las distintas instancias gubernamentales, es una forma de reclutamiento que se sustenta en criterios políticos con el propósito de controlar las políticas que se llevarán a cabo, buscando un mayor compromiso con el

programa de gobierno y la administración gubernamental (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014a; Kopecky, Mair y Spirova, 2012). Ahora bien, el patronazgo no solo genera impacto en la aplicación de políticas públicas, sino también sobre el sistema político en su conjunto (Gallo y Lewis, 2012). El patronazgo es una forma de vínculo entre los partidos políticos y el Gobierno, afectando las características tanto de los partidos como de los niveles jerárquicos al interior del Gobierno (Kenny, 2015). Los nombramientos de los partidos electorales dominantes pueden aumentar la calidad burocrática a largo plazo, mientras que los partidos electoralmente débiles están asociados a una menor calidad burocrática (Huber y Ting, 2016).

Lo crucial de la definición expuesta radica en que los partidos políticos son los actores principales en este mecanismo de designación. Cuando la nominación la realizan otros actores políticos o agrupaciones se está en presencia de otra forma de patronazgo. Sin embargo, aquellos también influyen en la forma en que el patronazgo partidario se manifiesta en una determinada administración. El patronazgo está presente en muchas sociedades, por tanto, indagar sobre este fenómeno implica describir la intensidad y el grado en que se presenta, hasta dónde llega su alcance en la estructura administrativa y cuál es la forma que adquiere. Asimismo, no existe un solo tipo de patronazgo, es decir, varía de acuerdo con ciertos factores que lo afectan y determinan.

[217]

Muchas veces el concepto de patronazgo se confunde con el de clientelismo político; sin embargo, estos conceptos son distintos, ya que aluden a fenómenos que presentan características particulares. El patronazgo es comúnmente utilizado para hacer referencia a la asignación de empleo público a personas del círculo íntimo de quien asigna: «el concepto es siempre utilizado para dar cuenta de cómo se generan ventajas estratégicas sobre un tipo particular de ‘beneficiarios’ (configurados en torno a relaciones de parentesco, filiación partidaria o participación en grupos religiosos o étnicos, entre otros)» (Aguirre, 2012, p. 53).

El clientelismo sería una práctica más concreta cuyo fin no es producir una ventaja comparativa sobre un determinado grupo de beneficiarios, sino más bien, configurar un mecanismo masivo de intercambio con el objeto de garantizar apoyo político y abordar problemáticas concretas sobre poblaciones determinadas. El objetivo del clientelismo puede ser entendido como el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos (Schröter, 2010, p. 143). El clientelismo es una «institución particularista [...] basada en el

establecimiento de relaciones de dominación, que incluyen el intercambio de favores, bienes y/o servicios y una serie de factores subjetivos» (Torres, 2007, p. 4).

El patronazgo tiene como objetivo la cooptación de puestos, roles y recursos clave dentro de las instituciones públicas por parte de personas que comparten ciertos intereses de grupo (Aguirre, 2012); además, el reclutamiento en el patronazgo define una serie de obligaciones, por tanto, no necesariamente los designados deben cumplir funciones relacionadas a la movilización de actores (Ramos, Panizza y Peters, 2018). Por último, «el clientelismo, por su parte, es una práctica orientada a la acumulación individual de poder político por parte de mediadores y patrones, garantizada a partir de la cooptación del apoyo político colectivo de sus clientes, en forma de votos o participación en actos partidarios, entre otras» (Aguirre, 2012, p. 53).

## 1.2 Taxonomía del patronazgo

[218] Panizza, Ramos y Scherlis (2014a) clasifican el patronazgo a partir de dos dimensiones clave: los recursos que están en juego en las asignaciones partidarias y las características del individuo asignado en la burocracia. Los recursos políticos son: electorales, organizacionales y directivos; mientras que los perfiles de los individuos asignados son: clientes y militantes del partido político; operadores políticos —cuadros y comisarios—; y tecnócratas y *technopols*. De esta forma, se configuran tres tipos de patronazgo: a) recursos electorales-clientes y militantes de partidos políticos; b) recursos de la organización-operadores políticos —cuadros y comisarios—; y c) recursos directivos-tecnócratas y *technopols*. Es oportuno destacar que los niveles jerárquicos de la administración estatal pueden combinar distintos tipos de patronazgo, es decir, no existe un patronazgo uniforme u homogéneo en un sistema político determinado.

En relación con la taxonomía de patronazgo descrita más arriba, es pertinente recalcar que el primer tipo de patronazgo se genera cuando priman los recursos electorales en la asignación de los cargos, es decir, el patronazgo puede ser utilizado como un intercambio directo de votos por cargos para obtener ganancias electorales. Esta forma de patronazgo contiene elementos y dinámicas del clientelismo político. El segundo tipo de patronazgo se manifiesta cuando priman los recursos de la organización, que se genera

cuando el partido político recurre al Estado para asegurar su supervivencia cuando los partidos políticos han dejado de cumplir funciones representativas para legitimarse como agencias de gobierno, por lo tanto, se designan personas denominadas cuadros —nexo entre el partido y el gobierno—, los cuales intentan asegurar que el gobierno y sus funcionarios actúen de acuerdo con las directrices del partido político. Pero también se nombran personas para que vigilen y controlen la burocracia en nombre de quién los designa, ya sea el partido, el presidente u otro agente político, estos designados son los comisarios. Finalmente, en la tercera clasificación se encuentran dos subtipos de sujetos designados: los tecnócratas y los *technopols*. En ambos priman los recursos directivos. El primer subtipo hace referencia a un consejero que es designado por confianza personal de la autoridad en el cargo y el segundo se refiere a cuando el consejero es designado por sus vínculos orgánicos con el partido.

Los estudios sobre lo sujetos políticos en Chile dan cuenta de la preeminencia de estos últimos actores. En efecto, entre 1990 y 2010 priman tres tipos de sujetos al interior de los partidos políticos: el tecnócrata, los *technopols* y los dirigentes de partido. Para el autor existen dos variantes del tecnócrata: «el tecnócrata pragmático, políticamente independiente, quien podría eventualmente formar parte de cualquier gobierno, sea este de izquierdas o derechas, y el tecnócrata político tal como lo entienden Grindle o Ai Camp, esto es, individuos en quienes convergen habilidades técnicas y políticas» (Joignant, 2011, p. 53). Los *technopols* constituyen un grupo particular de agentes, ya que poseen dos especies de capital: el técnico y el político. Finalmente, los dirigentes de partido presentan dos especies de capital político: «Por una parte, el capital militante, en el que predomina toda una vida al servicio del partido [...] y que da a luz al hombre de partido. Por otra parte, el capital político oligárquico, que sí es conducente a cargos nacionales de los partidos y que desemboca en la figura del político profesional» (p. 54).

Después de la vuelta a la democracia se observa una fuerte expansión del rol de los tecnócratas en los cuatro gobiernos de la concertación del periodo 1990-2010, especialmente del papel que desempeñan los economistas; sin embargo, la presencia de los tecnócratas en el aparato del Estado no es un fenómeno novedoso de la historia política de Chile, ya que «una de las características principales de los tecnócratas ha sido su continua presencia en el aparato de Estado» (Silva, 2010, p. 21). El tecnócrata es un sujeto que logra adquirir gran influencia política debido a su preparación técnico-científica:

[219]

«Más que poder político en sí, se trataría de influencia política que ejercen sobre los mandamases, al dar consejo sobre complejas materias económicas y en el terreno de las políticas públicas» (p. 21).

Los economistas tecnócratas han ido ubicándose en las más altas posiciones de responsabilidad política, sea a través de canales burocráticos, partidos políticos o ambos. Los economistas latinoamericanos, particularmente los chilenos, están siendo reclutados en puestos ministeriales que tradicionalmente eran terreno controlado por políticos, abogados y otros profesionales (Montecinos y Markoff, 2016).

### **1.3 Factores que afectan el tipo de patronazgo**

La forma que adopta el patronazgo partidario y su alcance en cada país depende de varios factores, de los que se destacan: el sistema de partidos políticos, tanto su institucionalización como su organización interna; la relación partido-presidente; la normativa sobre contrataciones públicas; el alcance del sistema de servicio civil; y la influencia de otros agentes tanto políticos como no políticos (Panizza, Ramos y Scherlis 2014b; Carneiro, 2009). Este artículo aborda algunas de estas variables.

[220]

#### ***1.3.1 Institucionalización de los partidos políticos***

La literatura sobre la institucionalización de los partidos políticos en América Latina es amplia. Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (2001), Scott Mainwaring y Mariano Torcal (2005), Scott Mainwaring y Timothy Scully (1995) y David Altman, Juan Luna, Rafael Piñeiro y Sergio Toro (2009) describen la situación de los partidos políticos en la región.

La institucionalización de un sistema de partidos es importante en el proceso de consolidación democrática en la mayoría de los países latinoamericanos. Específicamente, un sistema de partidos institucionalizado implica estabilidad en la competición intrapartidista, la existencia de partidos con raíces estables en la sociedad, la legitimidad de partidos, elecciones e instituciones, y unas organizaciones partidistas con reglas y estructuras razonablemente estables (Mainwaring y Scully, 1995). Bajo este contexto, la institucionalización partidaria es causa y efecto del patronazgo, es decir, los partidos pueden usar el patronazgo para institucionalizarse —solidificar su posición al interior de los gobiernos— y, a su vez, puede producir beneficios para el partido en términos políticos, ya que puede permitir que su influencia

al interior de las estructuras gubernamentales aumente (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014b; Carneiro, 2009).

Siguiendo el diagnóstico, Chile ya no estaría en presencia de partidos políticos institucionalizados y fuertemente programáticos, como lo señalaban Mainwaring y Torcal (2005). Los partidos chilenos experimentan una situación paradójica, ya que combinan niveles significativamente altos de estabilidad electoral y desarraigo social; asimismo, «desde la mirada de los líderes de los partidos chilenos, estos se encontrarían en una situación de creciente precariedad y debilidad institucional» (Luna y Rosenblat, 2012, p. 3). Este escenario ha generado un ambiente de fatalismo sobre el funcionamiento del sistema.

### ***1.3.2 Organización de los partidos políticos***

Como se muestra en variadas discusiones teóricas, el patronazgo también es determinado por la organización interna de cada partido. Los partidos se pueden clasificar como de notables, de cartel y de masas. En el primero, las motivaciones para la designación son la acumulación de recursos electorales y por vínculos personales; en el segundo, las designaciones son por experiencia y confianza de los partidos; y en el tercero, las autoridades del partido controlan el patronazgo y la designación sucede para colocar miembros del partido en el Estado (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014b; Carneiro, 2009).

[221]

En la actualidad, los partidos políticos chilenos se encuentran en un estado de cambio, específicamente, han perdido representatividad y legitimidad frente a la ciudadanía. Al parecer, hoy predominan las funciones procedimentales y los vínculos que establecen con la ciudadanía son más bien clientelares que programáticos (Luna, 2010). Asimismo, se observa que los partidos estarían recurriendo al Estado para asegurar su supervivencia, funcionando como una agencia gubernamental, sobre todo cuando llegan al Gobierno.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) sostiene que los partidos políticos chilenos desempeñan un rol clave en la selección de personas que son sondeadas para ocupar o competir por cargos en la mayoría de las esferas de representación y, además, sobre los que aspiran a formar parte de la estructura gubernamental en su primera línea; sin

embargo, la falta de transparencia en las entidades partidarias, la debilidad en los mecanismos de democracia interna y la poca apertura a la renovación contribuyen a sesgar los procesos de nominación, perjudicando la calidad de la representación, de la democracia y de la estructura gubernamental.

### ***1.3.3 Relación partidos-presidente***

Para el caso chileno, existe una relación orgánico institucional, es decir, el partido y el presidente funcionan como sistemas autónomos en la designación política (Scherlis, 2013a); sin embargo, el déficit más notorio en Chile es el «hiperpresidencialismo [sic] que introdujo la Constitución de 1980, donde el ejecutivo tiene la responsabilidad no sólo de implementar las leyes, sino que un papel fundamental en su formulación en desmedro de las atribuciones del legislativo» (Valenzuela, 2011, p. 16). Este hiperpresidencialismo habría debilitado el poder del Congreso y obstaculizado la consolidación del sistema de partidos políticos. Por ende, en términos de designación política, el presidente no necesariamente consultaría a los partidos.

### ***1.3.4 Normativa sobre contratación pública en Chile***

[222]

Las normativas sobre contratación pública y la presencia del servicio civil inciden en los alcances del patronazgo. En el caso chileno, tanto la Constitución como la Ley sobre el Estatuto Administrativo regulan el nombramiento de los cargos públicos. En la Constitución Política —Artículo 32— se indica que el presidente puede nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; además, puede nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley. Además, la ley chilena otorga a determinados empleos la calidad de cargos de la exclusiva confianza del presidente. El Estatuto Administrativo regula la carrera funcionaria —ingreso, deberes y derechos, responsabilidad y cesación de funciones—. En cuanto al ingreso, la normativa indica que este se debe realizar por concurso público, cumpliendo tres requisitos: ser técnico, imparcial e idóneo —Ley 18 834 sobre estatuto administrativo—.

La creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) es considerado como uno de los logros más significativos en materia de modernización del Estado de los últimos años, y tiene como objetivo dotar a las instituciones de gobierno, a través de concursos públicos y transparentes, de directivos

con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad. Este sistema ha permitido elaborar un proceso estandarizado de selección de altos cargos en la administración pública. Mediante este sistema, se ha generado en Chile un estamento técnico que convive con el actor político y con el funcionario de carrera (Egaña, 2014).

### **1.3.5 Influencia de otros actores**

El debilitamiento de los partidos políticos ha provocado que otros actores aumenten su influencia en los nombramientos. Los centros de pensamiento, las organizaciones de la sociedad civil y los gremios empresariales son un ejemplo de ello. El debilitamiento de los partidos políticos ha provocado la incorporación de nuevos sujetos a las clases dirigentes, específicamente, aquellas que provienen de las organizaciones de la sociedad civil: «El ascenso de estos agentes generó el debilitamiento de otros sectores que antiguamente nutrían a la elite política, por ejemplo, los intelectuales vinculados a las universidades públicas» (Delamaza, 2011, p. 91).

Con respecto a los centros de pensamiento, la profesionalización de la política chilena ha generado que «tanto las autoridades públicas como los partidos políticos elaboran sus programas y toman sus decisiones a través de la mediación de expertos en distintas materias, la mayor parte de las veces ajenos al aparato público tradicional» (Gárate, 2012, p. 463). Entre las diversas funciones que estos centros cumplen en Chile, destaca el hecho de que «estas agrupaciones proveen de expertos con alto conocimiento respecto de las mismas propuestas que fomentan. También suelen estar en el origen de los denominados “gobiernos paralelos”, donde quienes han perdido las elecciones pueden refugiarse, mantener un empleo, generar críticas y prepararse para el regreso al poder premunidos de nuevas ideas» (p. 473).

Ahora bien, la influencia de los grupos económicos y empresariales en la política chilena no es nueva (Arriagada, 2004). Los empresarios están copando casi todos los espacios de decisión dentro de la sociedad chilena. Este proceso de concentración de poder se logra por medio de distintas fuentes de poder, destacando que el empresariado tiene una alta concentración de poder económico, posee grandes y estables vínculos con los partidos políticos para imponer cargos y visiones que lo favorezcan (Undurraga, 2012).

[ 223 ]

## 2. Metodología

Estudiar y medir fenómenos asociados a la informalidad tales como el patronazgo y el clientelismo no son una tarea fácil. Indagar en estos temas implica triangular diferentes técnicas de recolección de datos, ya que considerar solo datos institucionales puede generar problemas de subestimación (Sautu, 2004). Con respecto a la metodología, se utilizó un diseño descriptivo de carácter mixto. Específicamente, se aplicaron dos instrumentos: un cuestionario con preguntadas cerradas y abiertas, y una pauta de entrevista con preguntas abiertas. El cuestionario se deriva del que desarrolló Petr Kopecky, Gerardo Scherlis y Maria Spirova (2008) y que también ha sido utilizado por Conrado Ramos, Francisco Panizza y Guy Peters (2018). Este instrumento fue aplicado a informantes clave anónimamente. Además, se realizaron entrevistas en profundidad para indagar en algunas temáticas que el cuestionario no abarcaba.

[224]

Los informantes clave entrevistados y encuestados presentan las siguientes características: funcionarios y exfuncionarios de los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018) y de Sebastián Piñera (2010-2014) encargados de asignar cargos políticos en distintos niveles de la burocracia estatal, dirigentes de partidos políticos, directores de centros de estudios y ONG ligadas a los partidos políticos, expertos sobre el servicio civil y académicos.

Se escogieron cinco áreas representativas de la administración: Hacienda, Secretaría General de la República, Desarrollo Social, Interior y Economía. Estas áreas fueron elegidas porque reclutan perfiles profesionales diversos. Algunos enfatizan aspectos técnicos, otros aspectos políticos.

El cuestionario fue aplicado para evaluar la designación política en tres niveles del gobierno central: a) *alto*: asesores de ministro, directores nacionales-asesores, directores; b) *medio*: gerentes de área, directores de división, coordinadores y jefes de grandes proyectos, coordinadores departamentales, jefaturas, consultores; c) *bajo*: técnicos, administrativos, personal de atención al público, servicios generales.

La muestra presenta un carácter intencionado, ya que los criterios de selección de los casos se encuentran previamente definidos. Por tanto, los resultados no son generalizables a la totalidad de la población. Se aplicaron

treinta encuestas a los informantes clave y se realizaron catorce entrevistas en profundidad. Participaron 44 personas en el estudio.

Las dimensiones de la encuesta consideraron las siguientes temáticas: a) alcances del patronazgo; b) quién designa; c) para qué designa —motivaciones—; d) modalidad de la designación; e) otros actores que inciden; f) cambios en las formas de designación política; g) consecuencias en el área de la administración; h) consecuencias en la aplicación de políticas públicas; i) relación del patronazgo con herramientas modernas de la gestión; y j) trayectoria profesional y política del encuestado.

Las dimensiones de las entrevistas consideraron algunas dimensiones de la encuesta, pero se agregaron otras, tales como: a) criterios que prevalecen a la hora de realizar las designaciones; b) papel del presidente-presidenta en estos últimos años; c) el papel de la normativa y el SADP —funcionamiento, importancia—; d) papel de sindicatos, gremios, centros de pensamiento y parlamentarios; e) patronazgo en el ámbito subnacional.

Con respecto a los datos cuantitativos, se utilizó un análisis descriptivo univariado y bivariado. La información cualitativa se abordó mediante un análisis de contenido descriptivo.

[225]

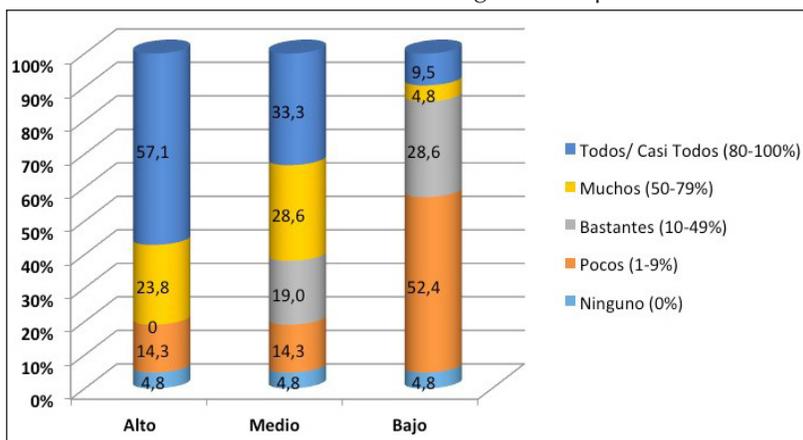
### **3. Resultados**

#### **3.1 Las designaciones políticas en Chile. Quién designa**

Los resultados muestran que el alcance de las designaciones en Chile varía según el nivel jerárquico que se analiza (véase gráfica 1). Al respecto, se puede indicar que las designaciones políticas disminuyen su frecuencia a medida que desciende el nivel jerárquico. Específicamente, para el nivel alto cerca de 60% de los encuestados señala que todos o casi todos los cargos son designaciones políticas, es decir, en la primera línea de la burocracia estatal priman criterios políticos en los nombramientos.

Con respecto a quién designa, 6 de cada 10 informantes señalan que los nombramientos los realiza el presidente sin consultar a otros actores (véase tabla 1). En efecto, solo 36,8% de los encuestados percibe que en dichas designaciones también participan otros actores. Los principales sujetos consultados serían los partidos políticos y muy marginalmente los titulares del cargo. Con respecto a las designaciones que realizan los ministros, estos presentan un porcentaje mayor de consulta en los nombramientos.

**Gráfica 1.** Alcances de las designaciones políticas.



Fuente: elaboración propia.

**Tabla 1.** Quién designa.

Quién designa	Porcentaje	A quién se le consulta	Porcentaje	Quién designa	Porcentaje
<b>Presidente sin consulta</b>	63,2	Partido político	95,2	Ministro sin consulta	42,1
<b>Presidente con consulta</b>	36,8	Ocupante del cargo	4,8	Ministro con consulta	57,9
	100		100		100

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas de los entrevistados<sup>1</sup> corroboran lo que muestran los resultados de las encuestas:

- «El nivel de consulta es cercano al 40%, no más. El presidente Piñera, desde la experiencia que yo tuve, la mitad te consultaba, si es que fue eso» (comunicación personal, Juan, miembro partido político, diciembre, 2015).
- «Hubo ministros que no consultaron nunca nada y había otros que eran más comprometidos en temas políticos, ellos sí preguntaban mucho» (comunicación personal, María, miembro partido político, 8 de junio, 2016).

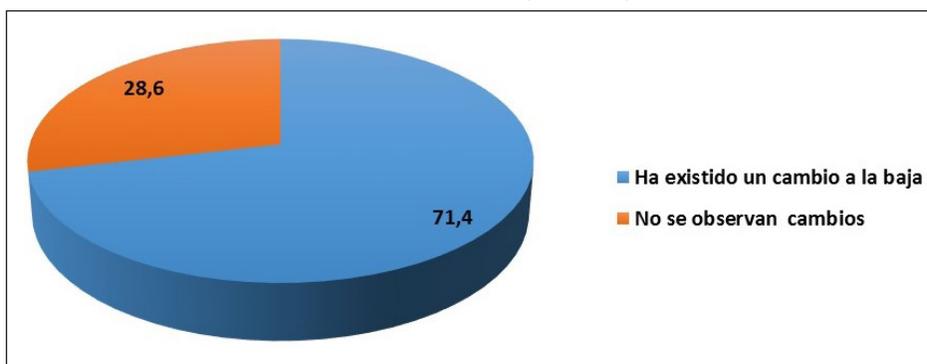
<sup>1</sup> Se utilizan seudónimos para identificar a los entrevistados.

- «El presidente lo hace sin consultar, el ministro generalmente le pregunta un poco más al partido político» (comunicación personal, Esteban, miembro partido político, 16 de marzo, 2016).

Los resultados evidencian que, en el periodo analizado, los presidentes poseen gran influencia en las designaciones políticas y que disputan la posición dominante que en estos procesos presentaban los partidos políticos. Esta situación se puede explicar por varios factores, de los que se destacan: las características personales de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet, quienes configuraron sus candidaturas apelando a la ciudadanía por sobre los partidos políticos. De hecho, tanto Bachelet como Piñera reemplazaron en su mandato la fuerza de la ideología por la fuerza del personaje, y su relato no surgió de los partidos políticos, sino de las demandas ciudadanas de aquel entonces (Funk, 2011). Otro factor explicativo puede ser el debilitamiento de los partidos políticos chilenos (Luna y Rosenblat, 2012; PNUD, 2014). Este debilitamiento se intensifica por la menor injerencia que los partidos políticos presentan en los nombramientos. El papel de los parlamentarios también ayuda a debilitar la incidencia de los partidos, ya que los primeros negocian votos para un determinado proyecto a cambios de nombramientos para sus cercanos (Toro, 2007). Finalmente, otro factor explicativo puede ser el hiperpresidencialismo (Valenzuela, 2011).

[227]

**Gráfica 2.** Situación de los partidos políticos.



Fuente: elaboración propia.

«Los tres gobiernos que acabas de mencionar, tuvieron una relación institucional con los partidos políticos un poco más débil, especialmente en el gobierno de Sebastián Piñera» (comunicación personal, Andrés, académico,

22 de julio, 2016). Ahora bien, esto no quiere decir que los partidos políticos han perdido total influencia en los nombramientos políticos, pero los entrevistados destacan que su influencia ha disminuido:

- «Siguen siendo importantes, pero van perdiendo relevancia. Los partidos políticos están muy precarizados, desinstitucionalizados, debilitamiento de los vínculos con los electores y los ciudadanos» (comunicación personal, Marcelo, exministro, 24 de marzo, 2017).

- «Desde el primer momento el imperio total... luego Bachelet con su gobierno ciudadano, Sebastián Piñera se saltó a los partidos y Bachelet 2 lo mismo. Hoy tienen muy poca incidencia. Estos partidos han sido desplazados por los parlamentarios» (comunicación personal, Roxana, centro de estudios, 17 de abril, 2017).

Si bien, los partidos han perdido influencia, su papel sigue siendo importante en las designaciones. De hecho, muestran el alto grado de incidencia de los partidos en la conformación de los gabinetes (Dávila, Olivares y Avendaño, 2013).

[228]

Con respecto a otras organizaciones tales como gremios, ONG y centros de pensamiento, los encuestados indican que no tienen gran incidencia en los nombramientos, pero influyen, ya que proveen grupos de expertos a los gobiernos (véase tabla 2), es decir, suministran profesionales para determinadas áreas del Estado. En este sentido, tanto las ONG como los centros de pensamiento son espacios que permiten el reclutamiento de profesionales para las administraciones (Delamaza, 2011; Gárate, 2012). Este hecho permite analizar de qué manera los partidos han perdido la capacidad de proveer cuadros técnicos para los gobiernos.

**Tabla 2.** Papel en los nombramientos.

<b>Gremios, ONG y centros de pensamiento</b>	<b>Porcentaje</b>
No tienen ninguna incidencia	50
No inciden, pero tienen influencia	30
Sí tienen incidencia	20
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Algunas respuestas de los entrevistados corroboran lo señalado anteriormente:

- «En nuestro gobierno mucha. Hubo mucha influencia de los centros, del mundo empresarial. Es evidente cuando llegaron los gerentes de muchas empresas y *holding* empresariales importantes» (comunicación personal, Claudio, miembro partido político, junio, 2016).
- «Yo considero que sí, tienen influencia en cuanto a la capacidad de incorporar profesionales, jóvenes, que tengan interés público y que hayan participado en ONG» (comunicación personal, Javier, académico, diciembre, 2016).

### 3.2 Con qué fin se designa

En el marco teórico de este artículo se describieron los principales recursos que están en juego en los distintos tipos de patronazgos: electorales, organizacionales y directivos. La movilización de estos recursos aporta información sobre el objetivo para el cuál se designan a ciertos sujetos. Se pueden señalar cinco funciones asociadas a los recursos: a) implementar políticas; b) controlar; c) articular; d) recompensar militantes; y e) realizar política electoral.

[229]

Se destaca el hecho de que, dependiendo del nivel jerárquico, se ponderan como más importantes unas funciones por sobre las otras (véase tabla 3). Específicamente, en el nivel alto, el objetivo asociado a la función de articular se percibe como crucial, ya que 80% de los encuestados opinan que es una función muy importante, la misma situación para la función implementar políticas públicas. En el nivel medio, implementar políticas públicas es percibido como una función altamente relevante, de hecho, 7 de cada 10 encuestados considera esta función como muy importante. Finalmente, en el nivel bajo, recompensar militantes y hacer política electoral son percibidos como funciones muy importantes, aunque los valores son bajos, menores a 10% en ambos casos. En este nivel se pueden entremezclar el clientelismo político con el patronazgo (Barozet, 2006).

Con respecto a esta dimensión —con qué fin se designa—, se puede indicar que varía de acuerdo con el nivel jerárquico que se analice, por ende, no existe un solo tipo de patronazgo, por lo que es pertinente observar qué

situación presenta la otra dimensión del patronazgo: las capacidades por las cuales se designa.

**Tabla 3.** Percepción de funciones según el nivel jerárquico, en porcentaje.

	<b>Alto (Muy importante)</b>	<b>Medio (Muy importante)</b>	<b>Bajo (Muy importante)</b>
<b>Implementar políticas</b>	71,4	81	0
<b>Controlar</b>	57,1	38,1	0
<b>Articular</b>	81	38,1	0
<b>Recompensar militantes</b>	4,8	9,5	9,5
<b>Hacer política electoral</b>	0	4,8	4,8

Fuente: elaboración propia.

### 3.3 A quiénes de designa

Las capacidades técnicas y políticas que presentan lo sujetos en los nombramientos corresponden a la segunda dimensión que determina el tipo de patronazgo que existe en Chile. La literatura chilena plantea que en los últimos años la figura que ha predominado en los altos cargo corresponde al tecnócrata y al *technopol*. La confianza también aparece como un atributo clave en la designación de cargos políticos sobre todo en sistemas fuertemente presidencialistas como el chileno.

La tabla 4 evidencia que la importancia de los atributos de los sujetos que son asignados políticamente varía según el nivel jerárquico que se describa. En el nivel alto más de 60% de los encuestados opinan que las capacidades técnicas —confianza presidencial— y la capacidad de articulación política son muy importantes. Aquí se observa la influencia del presidente en los nombramientos políticos. En el nivel medio las capacidades técnicas son consideradas por los informantes clave como muy importantes, tanto aquellas que cuentan con la confianza partidaria como con la confianza personal. En este segmento se observa la influencia que todavía tienen los partidos políticos a la hora de realizar designaciones. Finalmente, en el nivel bajo la capacidad de llegar al elector es considerada como el criterio de selección más importante. Al igual que para el caso anterior, no existe una homogeneidad en cuanto a las cualidades que deben poseer los sujetos designados. Esto permite concluir que en la administración central chilena no existe un solo tipo de patronazgo y que este varía de acuerdo con el nivel jerárquico que se esté observando.

[230]

**Tabla 4.** Percepción de capacidades según el nivel jerárquico, en porcentaje.

	<b>Alto</b> <b>(Muy importante)</b>	<b>Medio</b> <b>(Muy importante)</b>	<b>Bajo</b> <b>(Muy importante)</b>
<b>Capacidad técnica independiente</b>	38,1	23,8	4,8
<b>Capacidad técnica con confianza partidaria</b>	42,9	42,9	9,5
<b>Capacidad técnica con confianza personal</b>	61,9	42,9	9,5
<b>Capacidad articulación política</b>	61,9	38,1	0
<b>Capacidad de llegar al elector</b>	28,6	9,5	19

Fuente: elaboración propia.

Los entrevistados corroboran estos resultados:

- «Es una mezcla, en algunos priman elementos técnicos, pero con afinidad política. Es importante lo técnico, pero con aptitudes políticas» (comunicación personal, Luis, ex subsecretario, enero, 2016).

- «Está primando, mayormente, la confianza. La confianza política personal en términos de relaciones personales que la confianza institucional o la capacidad técnica que tienen las personas» (comunicación personal, Romina, miembro partido político, 16 de mayo, 2016).

[231]

[231]

### 3.4 Sistema de Alta Dirección Pública. Funcionamiento

El SADP se percibe como un avance en la modernización del Estado chileno; sin embargo, el sistema presenta algunos cuestionamientos que relativizan el éxito de su implementación. Es más, en 2016 se aprobó una nueva ley que perfecciona el sistema (Ley 29.055) y que tiene como objetivo hacerse cargo de ciertas debilidades del sistema, como, por ejemplo, los reemplazos.

Los entrevistados presentan una visión crítica sobre el sistema, dando a entender que este está permeado por lógicas de patronazgo y por ciertas dinámicas informales. La alternancia de los gobiernos, los reemplazos transitorios que se transforman en definitivos y la lógica política de las asignaciones son percibidos como factores clave que explican que el sistema no esté consolidado.

- «No ha resistido alternancia de los gobiernos. Es un sistema que choca con una cultura que aún no se modifica» (comunicación personal, Gabriela, experta servicio civil, 22 de noviembre, 2016).

- «Se ha avanzado, pero no del todo, está todavía en el proceso de maduración. Hay muchos reemplazos y eso cuesta la profesionalización del sistema» (comunicación personal, Marcelo, exministro, 27 de marzo, 2017).

Estas visiones son muy similares al diagnóstico que Conrado Ramos y Fabrizio Scrollini (2013) realizan sobre Chile: los cambios modernizadores pretenden pasar de un sistema dominado por la lógica del patronazgo a uno basado en la gestión. Sin embargo, no se cumplió aquella promesa, aunque sí hubo un avance. Los nombramientos en este sistema no se relacionan con la posesión de capital político; no obstante, se debe tener precaución con los nombramientos transitorios (González, Olivares, Abarca y Molina, 2016).

## Conclusiones

[232] Con respecto al objetivo planteado en este artículo, se puede indicar que no existe un solo tipo de patronazgo en Chile. De hecho, varía de acuerdo con el nivel jerárquico que se analice. En el nivel alto se encuentra un patronazgo que se asocia a tecnócratas y *technopols* que movilizan recursos directivos, pero que también tienen capacidad de articulación política. En el nivel medio, existe un patronazgo asociado a operadores políticos que movilizan, principalmente, recursos organizaciones. En el nivel bajo es posible visualizar un patronazgo asociado a clientes y militantes de partidos, los cuales movilizan recursos electorales. Bajo este contexto la taxonomía propuesta por Conrado Ramos, Francisco Panizza y Guy Peters (2018) es aplicable al caso chileno.

Con respecto al papel de los partidos políticos, este sigue siendo importante en las designaciones, pero han perdido relevancia desde el regreso a la democracia. Estos datos concuerdan con los diagnósticos realizados por Juan Pablo Luna (2010) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). Parlamentarios, ONG, centros de pensamiento y gremios han entrado a disputar el área de influencia de los nombramientos políticos a los partidos. La figura presidencial desempeña un rol clave en las designaciones en el periodo analizado. La confianza aparece como un criterio importante a la hora de sus nombramientos, específicamente, en el nivel jerárquico alto. En este sentido, es posible plantear que el patronazgo está mutando, ya que los partidos políticos no son los únicos actores que actualmente designan. El SADP es percibido como un avance, pero a esta instancia todavía le falta maduración y consolidación, sobre todo porque no ha resistido las rotaciones

de gobierno. Estos resultados muestran que existen factores que afectan el carácter y el alcance del patronazgo (Panizza, Ramos y Scherlis, 2014b).

Los resultados de esta investigación son una primera aproximación al fenómeno y las conclusiones no son generalizables. El patronazgo es un fenómeno que muta, dinámico en el tiempo, gradual (Ennsler-Jedenastik, 2013). El análisis que se ha realizado en este artículo es una foto de un momento determinado. Los resultados no indican que después de la vuelta a la democracia el patronazgo haya tomado este carácter durante todo este periodo. Una generalización así podría conducir a sesgos. En futuras investigaciones sobre este tema sería interesante seguir indagando en los mecanismos de patronazgos en gobiernos locales, regionales y cómo se articula de manera más específica con el clientelismo y la corrupción.

## Referencias bibliográficas

1. Aguirre, Julio. (2012). Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales. *Documentos de Trabajo CIEPP*, 83. Recuperado de <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2083.pdf>
2. Alcántara, Manuel y Freidenberg Flavia. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27, pp. 17-35.
3. Altman, David, Luna, Juan, Piñeiro, Rafael y Toro, Sergio. (2009). Partidos y sistemas de partidos en América Latina: Aproximaciones desde la encuesta a expertos 2009. *Revista de Ciencia Política*, 29 (3), pp. 775-798.
4. Arriagada, Genaro. (2004). *Los empresarios y la política*. Santiago: LOM.
5. Auyero, Javier. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, pp. 33-52.
6. Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Constitución Política de la República de Chile. (22 de septiembre de 2015). Recuperado de <http://bcn.cl/1uva9>
7. Chile. Ministerio de Hacienda. Ley 18 834. (16 de marzo de 2005). Sobre estatuto administrativo. Recuperado de <http://bcn.cl/1uvzy>
8. Dávila, Mireya; Olivares, Alejandro y Avendaño, Octavio. (2013). Los Gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, pp. 67-94.
9. Barozet, Emmanuelle. (2006). Relecturas de la noción de clientelismo: Una forma diversificada de intermediación política y social. *Ecuador Debate*, 69, pp. 77-102.
10. Bersch, Katherine; Sérgio Praça y Matthew Taylor. (2017). State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, 30 (1), pp. 105-124.

[233]

11. Carneiro, Fabricio. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18, pp. 139-161.

12. Delamaza, Gonzalo. (2011). Elitismo democrático, líderes civiles y tecnopolítica en la reconfiguración de las élites políticas. En: Joignant, Alfredo y Güell, Pedro (eds.). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile* (pp. 77-108). Santiago: Universidad Diego Portales.

13. Di Mascio, Fabrizio. (2011). Come i partiti controllano lo Stato. Il patronage in Europa. *Rivista Italiana di Scienza Política*, 2, pp. 291-314.

14. Egaña, Rodrigo. (2014). Alta Dirección Pública: Nuevos desafíos y reformas pendientes. *Servicio Civil*. Recuperado de <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=5bfaec5c-1c9b-483a-a42b-8837fae8103b>

15. Ennsler-Jedenastik, Laurenz. (2013). The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises. *Political Studies*, 62 (2), pp. 398-417.

16. Funk, Robert. (2011). El relato político del primer año del gobierno de Piñera. *Revista de Ciencia Política*, 49 (2), pp. 151-159.

17. Gallo, Nick & Lewis, David. (2012). The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (2), pp. 219-243.

[234]

18. Gárate Chateau, Manuel. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

19. González-Bustamante, Bastián; Olivares L., Alejandro; Abarca, Pedro y Molina, Esteban. (2016). Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13). *Revista de Administração Pública*, 50 (1), pp. 59-80.

20. Grindle, Merilee S. (2012). *Jobs for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University.

21. Huber, John y Ting, Michael. (2016). Civil Service and Patronage in Bureaucracies. *Columbia University*. Recuperado de [http://www.columbia.edu/~mmt2033/politics\\_personnel.pdf](http://www.columbia.edu/~mmt2033/politics_personnel.pdf)

22. Joignant, Alfredo. (2011). Tecnócratas, *technopols* y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En: Joignant, Alfredo y Güell, Pedro (ed.). *Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* (pp. 49-76). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

23. Kenny, Paul. (2015). The Origins of Patronage Politics: State Building, Centrifugalism, and Decolonization. *British Journal of Political Science*, 45 (1), pp. 141-171.

24. Kopecky, Petr; Scherlis, Gerardo y Spirova Maria. (2008). Conceptualizing and Measuring Party Patronage. *Leiden University: Committee on Concepts and Methods Working Paper*, 25.

25. Kopecky, Petr; Mair, Peter y Spirova Maria (eds). (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University.

26. Levitsky, Steven. (2007). From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America. In: Kitschelt, Herbert & Wilkinson, Steven (eds.). *Patrons, Clients, and Policies* (pp. 206-226). New York: Cambridge University.

27. Luna, Juan Pablo. (2010). Segmented Party Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42 (2), pp. 325-356.

28. Luna, Juan Pablo y Rosenblat, Fernando. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En: Díaz, Francisco Javier y Sierra, Lucas (eds.) *Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 115-267). Santiago: CEP-Cieplan.

29. Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173.

30. Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17 (1-2), pp. 63-102.

31. Montecinos, Verónica y Markoff, John (eds.). (2016). *Economistas en las Américas. Profesión, ideología y poder político*. Santiago: Universidad Diego Portales.

32. Panizza, Francisco; Ramos, Conrado y Scherlis, Gerardo. (2014a). Clients, Political Operators, and Counsellors: Party Systems, Office Holders and the Politics of Patronage in Latin America. Documento de Trabajo AUCIP.

33. Panizza, Francisco; Ramos, Conrado y Scherlis, Gerardo. (2014b). *La Política del Patronazgo Partidario en Argentina y Uruguay*. v Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.

34. Peters, Guy y Pierre, Jon. (eds.) (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.

35. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Auditoría a la Democracia, Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago: LOM.

36. Ramos, Conrado; Panizza, Francisco & Peters, Guy. (2018). Party Professionals, Technocrats, Apparatchiks and Agents: A Typology of Modalities of Patronage in Comparative Perspective. *Public Administration* [Inédito].

37. Ramos, Conrado; Scrollini, Fabrizio. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (1), pp. 11-36.

[235]

38. Resico, Marcelo. (2015). Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo: una revisión temática de la literatura. *Revista Cultura Económica*, 33 (90), pp. 60-75.

39. Sautu, Ruth. (2004). *Catálogo de prácticas corruptas*. Buenos Aires: Lumiere.

40. Scherlis, Gerardo. (2012). Designaciones y organización partidaria: El partido de redes gubernamentales en el peronismo Kirchnerista. *América Latina Hoy*, 62, pp. 47-77.

41. Scherlis, Gerardo. (2013a). Presidentes y partidos en América Latina: la excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano. *Revista Politai*, 7, pp. 29-50.

42. Scherlis, Gerardo. (2013b). The Contours of Party Patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, 48 (3), pp. 63-84.

43. Schröter, Barbara. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1), pp. 141-175.

44. Silva, Patricio. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y políticas en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.

45. Strokes, Susan; Dunning, Thad & Nazareno, Marcelo. (2013). *Brokers, Voters and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University.

46. Toro, Sergio. (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27 (1), pp. 23-41.

[236]

47. Torres, Pablo. (2007). *De políticos, punteros y clientes. Reflexiones sobre el clientelismo político*. Buenos Aires: Espacio.

48. Undurraga, Tomás. (2012). Transformaciones sociales y fuentes de poder del empresariado chileno (1975-2010). *Ensayos de Economía*, 41, pp. 201-225.

49. Valenzuela, Arturo. (2011). *Crisis de representación y reforma política en Chile*. Seminario sobre reforma a los partidos. CEP y CIEPLAN, Santiago de Chile.

50. Weber, Max. (2012). *El Político y el científico*. Madrid: Alianza.



# Feminismos del Sur, abriendo horizontes de descolonización. Los feminismos indígenas y los feminismos comunitarios\*

Catherine Moore Torres (Colombia)\*\*

## Resumen

Una apuesta descolonizadora a partir del feminismo implica la crítica interna de los feminismos hegemónicos de Occidente y, en especial, a la manera en que se ha producido discursivamente a la «mujer del tercer mundo» como un sujeto monolítico y ahistórico —deconstrucción—. Pero esta crítica resulta insuficiente si no se acompaña de un desprendimiento epistémico de la matriz de la modernidad-colonialidad que conlleve a la búsqueda creativa de pensamientos alternativos localizados *por fuera* del universo europeo y estadounidense. En esta tensión se pueden ubicar algunos pensamientos y prácticas feministas provenientes de los mundos indígenas latinoamericanos. En particular, resulta interesante analizar el feminismo comunitario porque este se ubica más allá de la crítica poscolonial. A través de categorías como territorio-cuerpo y territorio-tierra, este feminismo se sostiene en una epistemología alternativa o en otra forma de conocer y sentir el mundo. La fuerza de esta apuesta reside en concebir la opresión sexual como la contracara de la dominación colonial, lo que sugiere una doble despatriarcalización de los distintos territorios frente a las formas de opresión del capitalismo, pero también del patriarcado ancestral.

[237]

## Palabras claves

Feminismo; Decolonialismo; Poscolonialismo; Deconstrucción; Despatriarcalización; América Latina.

**Fecha de recepción:** febrero de 2018 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2018

---

\* Este artículo de investigación fue concebido para el seminario *Luchas de las mujeres en el Sur: América Latina, África y Oriente* en el marco de la Especialización en Epistemologías del Sur del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) y del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra, Portugal.

\*\* Politóloga. Estudiante de maestría en Antropología. Integrante del grupo de investigación en Teoría Política Contemporánea (Teopoco) de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: cmooret@unal.edu.co

### **Cómo citar este artículo**

Moore Torres, Catherine. (2018). Feminismos del Sur, abriendo horizontes de descolonización. Los feminismos indígenas y los feminismos comunitarios. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 237-259. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a11>

## **Feminism in the Global South, Opening Horizons of Decolonization. Indigenous Feminisms and Communal Feminisms**

### **Abstract**

Decolonizing Feminism implies the internal critique of «western hegemonic feminisms», and especially the way in which these theoretical and political approaches discursively produce «women of the third world» as monolithic and ahistorical subjects (deconstruction). This criticism is, however, insufficient if there is not an epistemic detachment from the Modernity/Coloniality matrix and a creative intention oriented to search for alternative thoughts located «outside» the European and American universe. Is in this tension that some feminist thoughts and practices from Latin American indigenous worlds can be located. In particular, it is interesting to analyze the communal feminism, since it is located beyond the postcolonial critique. Through categories such as territory-body and territory-land, this feminism grounds itself in an alternative epistemology. The strength of this feminism lies in conceiving sexual oppression as the counterpart of colonial domination, which suggests a double depatriarchalization of the different territories against the forms of oppression of capitalism and, also, of the ancestral patriarchy.

[238]

### **Keywords**

Feminism; Decolonialism; Postcolonialism; Deconstruction; Despatriarchalization; Latin America.

La diferencia es esa conexión en carne viva y poderosa  
de la que se fragua nuestro poder personal  
(Lorde, 1988, p. 91).

## Introducción

En el camino de comprender lo que significa hablar de las luchas y las experiencias de las mujeres en el Sur, un Sur no solamente geográfico — América Latina, África y Oriente— sino también epistemológico y simbólico atravesado por la experiencia de la colonialidad, se encuentran al menos dos ideas centrales que están en el trasfondo de la apuesta descolonizadora de los llamados feminismos poscoloniales y decoloniales. Por un lado, es necesario propiciar la crítica interna de los *feminismos hegemónicos de Occidente*, en especial, a la manera en que se ha producido discursivamente a la «mujer del tercer mundo» —al Otro no-occidental— como un sujeto monolítico y ahistórico. Chandra Mohanty (2008) enmarca esta crítica interna en el componente de deconstrucción del feminismo poscolonial.

En segundo lugar, es un ejercicio crítico y creativo de corte «externo», aunque no se trate de una exterioridad absoluta,<sup>1</sup> que va más allá de la crítica interna localizada en el universo europeo y estadounidense, y que se relaciona con el pensamiento de ruptura o el desprendimiento epistémico, el cual conlleva a cambiar los términos de la conversación impuestos y a buscar alternativas entendidas como «otras epistemologías, otros principios de conocer y de entender y, por tanto, otras economías, otras políticas, otras éticas» (Mignolo, 2010, p. 17) que se ubican en la «exterioridad» producida por la matriz de la modernidad-colonialidad. Para Mignolo, este proceso se relaciona con el vuelco descolonial.

Cabe aclarar que estas dos tradiciones intelectuales —la poscolonialidad y la decolonialidad— no son equiparables, puesto que están situadas teórica, histórica y geográficamente de manera diferente. En otros términos, los estudios poscoloniales tienen una trayectoria diferente que hace que se distancien de los aportes latinoamericanos y las reflexiones sobre la *colonialidad del poder*,

---

<sup>1</sup> Al referirse a las «epistemologías de la *exterioridad* y de las *fronteras*», Walter Mignolo (2010, pp. 42-43) afirma que no existe un «afuera» del capitalismo y de la modernidad. Más bien, las instancias de exterioridad —no ontológicas— son creadas conceptualmente por la misma retórica de la modernidad para ser conquistadas, colonizadas, dominadas o eliminadas.

*el saber y el ser* (González, 1963; Quijano, 1992; 2000; Mignolo, 2000; 2003; Segato, 2011; 2016; Lugones, 2008; Rivera, 1993; 2006).

Los estudios poscoloniales tienen como referente la obra clásica de Edward Said (1979), y remiten al Grupo de Estudios Subalternos de la India conformado por intelectuales como Ranajit Guha, Gayatri Chakravorty Spivak y Homi Bhabha, quienes estuvieron influenciados por los historiadores marxistas británicos que desarrollaron el enfoque de la *historia desde abajo* — Edward Palmer Thompson, Eric Hobsbawn, entre otros—, por las relecturas de Antonio Gramsci y por el pensamiento posestructuralista francés — principalmente Michel Foucault, Jacques Derrida y Jacques Lacan—.

[240]

En razón de lo anterior, estos académicos y académicas se interesaron por el problema de la representación y la idea de la deconstrucción como apuesta crítica, muchas veces de la mano de la crítica literaria. Para estos estudios, ciertas perspectivas teóricas de los pensadores occidentales siguieron siendo centrales para elaborar una teoría crítica, aun cuando estas opacaron otros aportes desde ubicaciones subalternas raciales y étnicas.<sup>2</sup> Esto último se convirtió en una preocupación central para la inflexión decolonial por lo que se destaca una ruptura con los referentes teóricos occidentales constitutivos de la crítica poscolonial, en particular, del posestructuralismo francés. Esta ruptura involucra también al marxismo por ser una de las narrativas de la modernidad atrapada en el eurocentrismo. Así, aunque para algunos autores como Aníbal Quijano y Ramón Grosfoguel «se conserva la clase como un vector explicativo, en otros [...] ocupa un lugar más marginal hasta prácticamente desaparecer» (Restrepo y Rojas, 2010, p. 219).

Por otra parte, no se puede obviar que más allá de tratarse de tradiciones intelectualmente diferentes, las experiencias de colonialidad que se estudian en cada caso también son cualitativamente distintas. Por un lado, los estudios poscoloniales surgen del contexto de la descolonización de la segunda mitad del siglo xx; esto es, en medio de las luchas anticoloniales y el fin de administraciones coloniales en Asia y África por parte de las potencias del Norte europeo. Para el Grupo de Estudios Subalternos de la India, el análisis

---

<sup>2</sup> Tanto en el caso del proyecto del Grupo Sudasiático de Estudios Subalternos como el del Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos, Ramón Grosfoguel (2006) encuentra como límite para la apuesta de producir estudios subalternos el hecho de que se privilegien a los pensadores occidentales del canon posestructuralista-posmoderno —teoría situada en el Norte— para comprender a los objetos de estudio localizados en el Sur.

se centró en la herencia cultural del colonialismo británico y la dominación colonial del nacionalismo indio. No obstante, desde antes del momento de «alta teorización» (Mbembe, 2008) de estos estudios en la década de 1980, la crítica poscolonial ya se estaba elaborando a partir de textos producidos por la diáspora africana y negra de habla francesa<sup>3</sup> que reflexionaron sobre su propia experiencia como sujetos colonizados.

Por el contrario, en América Latina no se vivieron procesos de descolonización propiamente dichos que llevaran a la formación de nuevos Estados-nación en la periferia a mediados del siglo xx. En este caso, la inflexión decolonial «opera dentro del espacio de problematización abierto por la colonialidad» (Restrepo y Rojas, 2010, p. 24) y no por el colonialismo, y su locus de enunciación es el de la «diferencia colonial que se remonta a la colonización de América Latina y el Caribe por las primeras potencias europeas, España y Portugal, entre los siglos xvi y xix» (p. 24).

A pesar de lo esbozado, también es cierto que existen puntos en común y puentes de diálogo que contribuyen a comprender mejor la experiencia de habitar la *herida colonial* en contextos particulares. Así, la conceptualización sobre la subalternidad puede servir para interpretar al sujeto colonial de la diferencia como un sujeto subalterno que más allá de señalar un límite, una frontera o lo marginal en abstracto —lo subalterno como «aquello que es irreductible a la representación» (Alabarces y Añón, 2016, p. 16)—,<sup>4</sup> se puede entender mejor como un sujeto heterogéneo y plural. Un sujeto cuya condición de subordinación no es ontológica sino histórica y está atravesada por múltiples relaciones de poder inscritas en contextos particulares:

Lo importante es reconocer no sólo la posición subordinada de clase (traducida en experiencia subalterna) como potencia de subjetivación, sino asumir que en contextos poscoloniales como Asia, África, o América Latina, media eso que llamamos la «diferencia colonial», la marca de la colonia (que es un trazo histórico de racialización, subordinación lingüística y subordinación superpuesta en el caso del género) (Rufer, 2012, p. 61).

<sup>3</sup> Achille Mbembe (Mongin, Lempereur y Schlegel, 2006) menciona a Frantz Fanon, Aimé Césaire, Léopold Sédar Senghor y Édouard Glissant como parte de esta diáspora.

<sup>4</sup> Para autores como Pablo Alabarces y Valeria Añón (2016) son limitadas las aproximaciones sobre la subalternidad desde la poscolonialidad que extreman lo retórico y deconstructivo, puesto que terminan por preocuparse «más por el gesto de la violencia y de la exclusión [reducido al problema de la representación] que por los excluidos» (p. 17), lo que dificulta la comprensión de distintas realidades (pos)coloniales.

Justamente es desde la marca de la colonia que ciertos feminismos del Sur reflexionan poniendo en tensión al feminismo hegemónico de Occidente que, siguiendo la crítica de Mohanty, privilegia al género como la única fuente de opresión, desconociendo la experiencia de otras mujeres que no encarnan la vivencia particular de la mujer blanca, heterosexual y de clase media que se proyectó como el sujeto universal del feminismo. En contravía, la descolonización en el feminismo se ha traducido en la búsqueda constante de un discurso y una práctica política que interroga «el contexto global-local a la vez que analiza las subjetividades producidas por raza, clase, sexo y sexualidad dadas en este contexto pero que se articulan a las dinámicas estructurales» (Curiel, 2014 p. 327). No obstante, en el caso de los feminismos latinoamericanos, lo anterior no implica desconocer el sesgo burgués, blanco-mestizo, urbano y heteronormativo (Espinosa, 2014, p. 314) que también impregna a estos feminismos por lo que, en sí mismos, no constituyen una ruptura total con respecto al etnocentrismo: «[Si el] feminismo del Sur se alimentó de las ideas emancipadoras y de igualdad de las feministas europeas y estadounidenses, seguramente también, habrá que admitir la herencia etnocéntrica de tal adscripción» (p. 314). En esta línea, el feminismo con pretensiones descoloniales participa necesariamente de la «reinterpretación de la historia en clave crítica a la modernidad, ya no solo por su androcentrismo y misoginia — como lo ha hecho la epistemología feminista clásica—, sino desde su carácter intrínsecamente racista y eurocéntrico» (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2014, p. 31).

[242]

Siguiendo las dos premisas o ideas enunciadas al inicio de la introducción, el objetivo de este artículo es analizar la apuesta descolonizadora del feminismo en dos momentos y a partir de la revisión de fuentes secundarias. Por un lado, señalando de manera resumida en qué consiste la apuesta deconstructivista o la crítica «interna» del feminismo y cuál es la importancia política de este ejercicio. Por otro lado, retomando la idea del desprendimiento epistémico de la matriz de la modernidad-colonialidad para abordar *otros* feminismos que se construyen a partir de otras epistemologías, como aquellas provenientes de los mundos indígenas. Este segundo momento se aborda a la luz del feminismo comunitario porque representa una apuesta política que va más allá de la crítica poscolonial del feminismo para ubicarse en el terreno del pensamiento y los proyectos alternativos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Si bien es cierto que Mohanty (Mongin, Lempereur y Schlegel, 2006) habla de una segunda premisa del feminismo poscolonial que tiene que ver con el ejercicio creativo de formular acciones políticas efectivas basadas en la autonomía, geografía, historia y cultura de las mujeres, este segundo componente queda enunciado y es poco elaborado en la tradición poscolonial que privilegia la deconstrucción como práctica.

Lo anterior cobra sentido si se tiene en cuenta que las experiencias de las mujeres indígenas y el pensamiento que producen han sido históricamente confinados al espacio de lo local y lo folclórico, y producido activamente como «no existente» o como una alternativa no creíble con respecto a lo existente (Santos, 2011a, p. 30). Se hace necesario entonces traer a colación estas experiencias que fueron sustraídas del tiempo presente por la razón eurocéntrica dominante, darles presencia siguiendo la orientación de la sociología de las *ausencias*. Asimismo, este artículo requiere también de una sociología de las *emergencias* que amplíe el presente en función de las posibilidades y expectativas futuras. Se trata de un doble trabajo sobre el presente «como un pasado incompleto y como un presente incumplido» (Santos, 2011b, p. 17) que las feministas comunitarias, y otras corrientes de los feminismos que se ubican en las genealogías poscoloniales y decoloniales, han venido realizando en función de la concreción de una sociedad sin patriarcados.

## 1. Los límites del feminismo hegemónico de Occidente: el problema de la diversidad

Audre Lorde (1988) le increpaba al feminismo que predominaba en la academia estadounidense que:

[243]

Si la teoría blanca americana no tiene que tratar con las diferencias entre nosotras, ni con las diferencias que resultan en los aspectos de nuestras opresiones, entonces ¿qué hacen ustedes con el hecho de que las mujeres que limpian sus casas y cuidan a sus hijos son, en su mayoría pobres, y mujeres tercermundistas? ¿Cuál es la teoría tras el feminismo racista? (p. 91).

Lorde denunciaba el racismo del feminismo a la vez que ponía en evidencia cómo todo privilegio está soportado en una relación de opresión y de desdoblamiento. Trayendo a colación el concepto de Hourya Bentouhami (Escuela Estudios Género, 2017, marzo 9) del *cuerpo doble*, se puede asumir que un privilegio se expresa a través de cuerpos que viven por o en función de otros, en este caso, cuerpos racializados que (sobre)cargan y ejercen trabajos —en un sentido amplio que incluye las labores de cuidado— para garantizar o soportar la existencia de otro. El reclamo de Lorde evidencia este desdoblamiento en el caso de las mujeres racializadas, en su mayoría pobres, que limpian las casas y cuidan los hijos de las mujeres blancas para que estas

puedan habitar el espacio de lo público, accediendo al mercado laboral o al espacio académico.

En el fondo, la invisibilización de los *cuerpos dobles* por el feminismo, su encubrimiento, se relaciona con un proceso más amplio de eliminación de la diferencia que ya había rastreado Mohanty (1984) cuando empezó a criticar la manera en que discursivamente el feminismo hegemónico de Occidente representaba a la «mujer del tercer mundo»; concretamente como una categoría monolítica y ahistórica. Lo anterior es problemático al menos por dos razones: en primer lugar, porque conlleva a la supresión de las heterogeneidades materiales e históricas de las vidas de las mujeres en concreto, que como se observa con Lorde, implica la subsunción de la diferencia en la categoría de *mujer* entendida como un «grupo ya constituido y coherente, con intereses y deseos idénticos sin importar la clase social, la ubicación o las contradicciones raciales o étnicas» (Mohanty, 2008, p. 119). En otros términos, la diferencia es reducida, apropiada y colonizada cuando categorías como las de *patriarcado*, *diferencia sexual*, *dominación masculina*, entre otras, operan como categorías transculturales y transhistóricas.

[244]

En segundo lugar, es problemático por los efectos políticos que tiene esta producción discursiva. Las representaciones sobre las mujeres del llamado «tercer mundo», basadas en la lógica binaria en donde se constituyen como la otredad de Occidente, y el imperialismo están estrechamente ligados. Así las cosas, estas representaciones afianzan y reproducen su lugar de subordinación y victimización en relación con el *centro* en el que ya no se ubica solamente al Hombre del humanismo occidental, sino también a la Mujer blanca como sujeto universal. No solo se trata de un grupo que se piensa homogéneo, sino que, además, se trata de un grupo que se asume de antemano como inherentemente explotado, víctima de la violencia masculina, sexualmente acosado y carente de poder. En otros términos, se anula la agencia de las mujeres del Sur, así ellas sean narradoras de sus propias vidas, a pesar de ser (re)escritas por otras mujeres bajo «retóricas salvacionistas» (Bidaseca, 2011).

En este orden de ideas, la historia del Sur no puede reducirse a la historia de los grupos colonizadores o de los grupos subyugados que se reconocen en esa historia dominante. Por el contrario, se hace necesario revalorar aquellas narrativas y epistemologías que han sido encubiertas por la retórica de la modernidad occidental-colonial-patriarcal, que también ha impregnado al feminismo latinoamericano, y dotarlas de contemporaneidad.

Sin duda, este proyecto involucra la crítica a los feminismos hegemónicos de Occidente, pero también la trasciende porque nos ubica en el terreno fértil y creativo de la «exterioridad» relativa a la matriz modernidad-colonialidad. Terreno en donde es posible pensar no solo la modificación de los enunciados sino, sobre todo, la subversión y transformación de los términos de la conversación.

En esta tarea se han embarcado varias(os) pensadoras(es), como es el caso de la socióloga Silvia Rivera Cusicanqui (2015), quien da cuenta del borramiento del indio y de la mujer de las narrativas asociadas al *colonialismo interno* presente en las elites bolivianas. Se trata de la «supresión de los oprimidos y explotados del campo y de la ciudad como *sujetos de su propia historicidad*» (p. 96) en el marco del relato hegemónico sobre la nación, en donde ha predominado la estructura ideológica de la ciudadanía blanca-mestiza-patriarcal. Esta ha generado y sostenido en el tiempo la visión ornamental del indio —como remoto pasado— en la esfera pública estatal y la práctica internalizada de autodesprecio e *higienización* de lo indio como parte del proceso de «ciudadanización forzada de las poblaciones indígenas a través de la violencia física y simbólica» (p. 94). En este contexto, la restitución de la historicidad de los sujetos subalternos —indios, mujeres, entre otros— y el reconocimiento de otras modernidades se convierte en un proyecto descolonizador que permite la emergencia de otras *epistemes*<sup>6</sup> que construyen y habitan estos sujetos y que desafían las lógicas dicotómicas de la modernidad-colonialidad —pensar-hacer; cuerpo-razón; naturaleza-cultura; Occidente-no Occidente, entre otros—. En el caso de Rivera se refiere a epistemes indias o *ch'ixi*<sup>7</sup> que, en vez de confinarse a lo local, específico o folclórico, son capaces de formular *espacios de universalidad* siempre redefinibles (Gómez-Müller, 2018, p. 92) en contraposición con la lógica del privilegio epistémico. En este marco de ideas, en el que se destaca la restitución de la agencia de los sujetos subalternos y la revalorización de otras formas de pensar, conocer, sentir y vivir, se ubica la apuesta del feminismo comunitario.

[245]

<sup>6</sup> Se entiende este concepto en un sentido foucaultiano, como «una especie de *inconsciente positivo del conocimiento* o como *a priori histórico* que moldea, para cada época, lo que se puede conocer y decir» (Escobar, 2018, p. 246).

<sup>7</sup> «Es un modo de pensar, de hablar y de percibir que se sustenta en lo múltiple y lo contradictorio, no como un estado transitorio que hay que superar (como en la dialéctica), sino como una fuerza explosiva y contenciosa, que potencia nuestra capacidad de pensamiento y acción» (Rivera, 2015, p. 295).

## 2. Feminismos indígenas o feminismos desde Abya Yala, y el feminismo comunitario como desprendimiento epistemológico

Soy una tortuga, por donde voy, cargo «mi hogar» a la espalda  
(Anzaldúa, 2016, p. 63).

[246] De entrada, hablar de «feminismos indígenas» es problemático, precisamente por la marca de colonialidad que impera en ciertas corrientes feministas, como se señaló anteriormente. Retomando las palabras de Manuela Alvarado López (Gargallo, 2015), dirigente *k'ich'é* que participó del Foro Internacional sobre Participación Política de Mujeres Indígenas de las Américas en ciudad de México el 30 de mayo de 2012, «el feminismo es una alternativa de liberación de las mujeres [...] pero existen feminismos que no nos permiten ser congruentes con lo que somos» (p. 99). El desconocimiento de las experiencias diferenciadas de las mujeres indígenas es lo que impide que muchas mujeres se reconozcan y se enuncien políticamente desde el feminismo. Por ejemplo, su doble militancia o el hecho de que muchas mujeres indígenas se asumen como integrantes activas de sus pueblos por lo que «su primera identificación y solidaridad la sienten con su pueblo» (p. 120). De allí que feministas comunitarias como la boliviana y aymara Julieta Paredes (2015) afirmen que «cuando conseguimos usar las palabras para nombrar las luchas, los cuerpos, los sueños, estábamos muy lejos de las teorías de las y los intelectuales» (p. 103). El feminismo, en este caso, adquiere sentido como «práctica política [relacionada con cuerpos, pueblos y territorios particulares] que se nombra» (p. 103).

Pero, además, también es cierto que no existe solo una corriente dentro de lo que podríamos denominar «feminismos indígenas». No es la intención de este texto indagar por esta compleja genealogía de pensamientos y experiencias y sus contradicciones; no obstante, resulta interesante enunciar esa diversidad a partir de la caracterización general que propone Francesca Gargallo (2015). Para esta autora, en términos generales, se pueden identificar cuatro líneas del pensamiento feminista indígena o cuatro expresiones de las prácticas políticas de las mujeres indígenas si se toma como referencia la redefinición del concepto «feminismo» por parte de las feministas comunitarias:

- 1) mujeres indígenas que trabajan en favor de una buena vida para las mujeres a nivel comunitario según su propia cultura, pero que

no se llaman feministas [al] reivindicar la solidaridad entre mujeres y hombres como dualidad constituyente de su ser indígena [y para no ser cuestionadas por los hombres de su comunidad];

2) indígenas que se niegan a llamarse feministas porque cuestionan la mirada de las feministas blancas y urbanas [...];

3) indígenas [que se reivindican feministas o «iguales» al reflexionar] sobre los puntos de contacto entre su trabajo en la visibilización y la defensa de los derechos de las mujeres en su comunidad y el trabajo de las feministas blancas y urbanas [...];

4) indígenas que se afirman abiertamente feministas desde un pensamiento autónomo; y que elaboran prácticas de encuentro, manifiestan públicamente sus ideas, teorizan desde su lugar de enunciación en permanente crítica y diálogo con los feminismos no indígenas [...] como las que han elaborado una idea de *Feminismo Comunitario* [...] (pp. 209-210).

Para Paredes (2014) el feminismo «es la lucha y la propuesta política de vida de cualquier mujer, en cualquier lugar del mundo, en cualquier etapa de la historia que se haya rebelado ante el patriarcado que la oprime» (p. 76). Esta definición amplia resulta interesante porque permite leer las experiencias, prácticas y pensamientos que tejen las mujeres indígenas en función de una «buena vida» —como algo distinto a la noción de riqueza capitalista (Red de Feminismos Descoloniales, 2014, p. 457)—, en clave feminista, aunque no se enuncian necesariamente desde este lugar.

[247]

Esta diversidad, que no se reduce a la esquematización reseñada, pone en evidencia que ya está en marcha, y desde muchos lugares, la apuesta por descolonizar al feminismo para que este proyecto no sea exógeno a la realidad de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, se refiere a una apuesta que no está exenta de tensiones, divergencias y conflictos entre distintos feminismos, debido a la manera en que cada uno concibe el lugar de la identidad étnica y de género como ejes de su acción política; algunos privilegiando la primera y enfatizando la discriminación y opresión racista, otros centrándose en el cuestionamiento de la supremacía masculina y las prácticas machistas dentro de las comunidades, sin abandonar otras reivindicaciones como la defensa del territorio. Pero por el momento, lo que interesa señalar es lo problemático que resulta el ocultamiento de estas prácticas políticas que se nombran de distintas maneras por estar insertadas en la vida comunitaria. Este ocultamiento es parte de la «tendencia general» de ver a «todas» las

indígenas como igualmente subordinadas, silentes oprimidas necesitadas de la solidaridad de las blancas u mestizas, verdaderos «objetos» de su interés (Gargallo, 2015, p. 216).

En contravía, los feminismos que tejen creativamente las mujeres indígenas se ubican en un pensamiento alternativo y de ruptura con respecto a Occidente. Se trata de feminismos que se ubican en una razón *posoccidental*, «que está más allá de la democracia y quizá más allá del feminismo, si es que el feminismo occidental ha de servir para dejar sin realidad a las mujeres del Tercer Mundo en el nombre de la liberación femenina [...]» (Mendoza, 2006, p. 92). Una razón posoccidental en la medida en que se cuestiona la colonialidad anclada al desarrollo del capitalismo y la modernidad, al poner en evidencia la violencia epistémica producida desde el momento de la conquista y la colonización; violencia traducida en el «encubrimiento del otro» (Dussel, 1992) y en la subalternización de pensamientos que fueron negados o incorporados en «las formas en que el colonizador generó conocimiento sobre los colonizados» (Red de Feminismos Descoloniales, 2014, p. 459). En esta línea, estos feminismos rearticulan los saberes no hegemónicos «contenidos en las prácticas de sociabilidad diversas que caracterizan las formas de organización comunal [que] delinean proyectos de futuro y mantienen abierta la posibilidad de rearticular las formas de sociabilidad desde otros espacios distintos a la dinámica capitalista» (p. 459).

[248]

Dentro de este amplio marco, me interesa centrarme en el feminismo comunitario que han elaborado principalmente las mujeres xikas, mayas (Guatemala) y aymaras (Bolivia) como propuesta vivencial que ha desarrollado un entramado de categorías y conceptos propios —y en este sentido plantea un desprendimiento epistemológico— para comprender la configuración de los sistemas de opresión que atraviesan la vida de ciertas mujeres indígenas, y plantear resistencias y rebeldías con un significado propio. Dentro de ese marco categorial propio aparecen dos conceptos que llaman la atención y que aborda la feminista xinxá-maya Lorena Cabnal, integrante de la Asociación de Mujeres Indígenas de Santa María Xalapán.

En primer lugar, el de *territorio-cuerpo* como el primer lugar de enunciación con una memoria corporal e histórica propia; de la historia de expropiación colonial y de las rebeldías asociadas a su liberación. A su vez, este territorio cohabita y se interrelaciona con la memoria larga de los pueblos que buscan recuperar, sanar y liberar el *territorio-tierra* que también está

expuesto a la expropiación y la violencia colonial. Piénsese en las violencias que produce el despliegue del modelo de desarrollo económico neoliberal y extractivista, como prolongación de la penetración capitalista-colonial histórica, en los territorios en términos de la objetivización y explotación de la naturaleza. Ahora bien, para las feministas comunitarias, la descolonización de los pueblos es impensable sin la despatriarcalización tanto del territorio-cuerpo como del territorio-tierra (Asociación IDIE, 2014, p. 451). Se plantea aquí una relación que difícilmente se puede comprender a partir del enfoque individualista que impera en los feminismos occidentales y que sustrae al sujeto de la comunidad y del territorio perdiendo la mirada del sujeto como en su corporalidad extensa.

Siguiendo a Cabnal (2010, pp. 23-24), las feministas comunitarias de la montaña de Xalapán se han organizado contra la minería de metales en su territorio, la cual amenaza la relación armónica de hombres y mujeres con la vida. Pero además de esto, resultaría ser una contradicción asumir esta defensa, que es una consigna política de los movimientos indígenas continentales del Abya Yala, sin reconocer y confrontar otras formas de desarmonización de la vida, como lo son las violencias que viven las mujeres que conviven en el territorio tierra y que incluye la expropiación de su cuerpo, dentro y fuera de sus comunidades, a través de la violencia sexual, económica, psicológica, simbólica y cultural.

[249]

Para Gargallo (2015) la centralidad que tiene el cuerpo en el feminismo comunitario como territorialidad primera conduce a una radicalización de este feminismo a partir de una perspectiva ecofeminista, en particular a partir de la Cumbre de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en Cochabamba (19-22 de abril de 2010), en donde se postula «la absoluta no-propiedad» del cuerpo y la tierra. La relación con la Pachamama es recíproca, ella garantiza la vida en comunidad y, a su vez, la comunidad «trata con respeto a la *pachamama*, sin depredarla, sin eliminar, torturar y perseguir a los seres que están [en] ella» (Feminismo Comunitario, 2014, p. 429).

En el caso del territorio-cuerpo, la comprensión de la opresión sexual y la dominación colonial como dos caras de una misma represión que se entreteje les permite a las feministas comunitarias oponerse a todas las formas de opresión del capitalismo patriarcal que saquea sus cuerpos y sus territorios pero, al mismo tiempo, les permite develar y desafiar la imposición

del rol de cuidadoras y reproductoras que recae sobre sus vidas y cuerpos, y que se sostiene en los fundamentalismos étnicos de su propia cultura. Este punto es central porque se refiere a la existencia de varios patriarcados que se entrecruzan, a saber, el llamado *patriarcado ancestral* o indígena que trasciende en el tiempo al patriarcado capitalista.

Las feministas comunitarias denuncian la existencia de un patriarcado dentro de sus comunidades que si bien ha sido mediado históricamente por el capitalismo —mediación que lo ha exacerbado—, tiene una autonomía relativa al tener su origen en los fundamentalismos étnicos. Es aquí donde se introduce un segundo concepto central de estas corrientes de pensamiento que permite conceptualizar de otra manera la colonialidad: el *entronque patriarcal* propuesto también por la feminista aymara Julieta Paredes (2014). Hablar en estos términos permite comprender la forma sistémica en que se reajusta el patriarcado originario o ancestral con la incursión de la violencia del patriarcado moderno. Lo anterior implica reconocer que las relaciones desiguales e injustas entre hombres y mujeres no solo son una herencia colonial. En sus palabras, hay «también un patriarcado y un machismo boliviano, indígena y popular. Descolonizar el género, en este sentido, significa recuperar la memoria de las luchas de nuestras tatarabuelas contra un patriarcado que se instauró antes de la invasión colonial» (p. 73).

[250]

La noción del entronque patriarcal, a su vez, ha sido abordada por otras feministas como la antropóloga Rita Laura Segato (2016), quien plantea la existencia de patriarcados de «bajo impacto» y de «alto impacto». Esto le permite señalar, por un lado, que el género se expresaba también de manera jerárquica en sociedades precoloniales; y por otro lado, para analizar la manera en que estos se relacionan a partir de la expansión e intrusión del «frente estatal-empresarial-colonial y paraestatal» en el *mundo-aldea* y la consecuencia que esto trae para las vidas de las mujeres en términos de la intensificación de las violencias del patriarcado a partir de la introducción de la *mirada pornográfica*<sup>8</sup> sobre el cuerpo de las mujeres y la representación focalizada y objetivada de sus placeres.

Lo anterior tiene al menos dos consecuencias importantes para el pensamiento y la práctica feminista que se inscriba en una apuesta

---

<sup>8</sup> Esta mirada se expresa como exterioridad y se relaciona con la racionalidad científica de la modernidad, rapiñadora de la naturaleza, administradora de los recursos y expurgadora del otro y de la diferencia (Segato, 2016, p. 52).

descolonizadora. En primer lugar, habría que aceptar que para erradicar el colonialismo no es suficiente con la supresión del patriarcado occidental y el capitalismo. No se podría hablar de una «armonización total cósmica» (Cabnal, 2010, p. 19) si se continúan expresando las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres o una dualidad opresiva dentro de las comunidades indígenas. La reflexión de Cabnal parte de su propia experiencia como mujer indígena reconociendo y cuestionando poco a poco una serie de incoherencias de la vida en su comunidad con respecto a la noción de armonía.<sup>9</sup> En una entrevista afirmaba:

¿Por qué el gobierno xinka está formado por 357 señores y no hay ninguna mujer? ¿Por qué solo hay hombres guías espirituales, que son los que hacen las grandes ceremonias, y las mujeres estamos a la orilla? ¿Por qué las mujeres somos las más empobrecidas? [...] Si los indígenas somos de paz y amor, el enunciado que yo tenía desde pequeña bien internalizado, ¿por qué mi papá hacía violencia sexual conmigo? ¿Por qué? (Giménez y Bravo, 2017, junio 9).

Estos interrogantes ponen en tensión algunas corrientes de los feminismos indígenas que asumen como mito la existencia de la equidad o complementariedad entre hombres y mujeres en términos de responsabilidades compartidas que se ubica en un tiempo «originario», anterior a la colonización de los pueblos en donde el género no existía o no se expresaba como una relación desigual. Esto no quiere decir que estas corrientes no sean relevantes políticamente, puesto que también habría que leer este mito en un sentido estratégico, esto es, como una reinterpretación que hacen las mujeres indígenas de su propia cosmogonía para buscar realizar dicha complementariedad entre los géneros en sus comunidades, sin que esto implique desarraigarse de sus tradiciones. No obstante, las feministas comunitarias se distancian de estas posiciones porque desconocen la existencia de relaciones jerárquicas entre los géneros dentro de las comunidades que no son producto directo del colonialismo moderno.

En segundo lugar, y en relación con lo planteado anteriormente, se hace necesaria la desesencialización y desidealización de la comunidad. Es común encontrar una defensa de un *ethos* comunitario en las comunidades o

<sup>9</sup> Esta idea se relaciona con el *Sumak Kawsay* —«buen convivir» o «Buen Vivir»—. Se trata de «un paradigma ancestral que establece sus raíces en la categoría de cosmovisión de los pueblos andinos que plantean la vida en plenitud, entendida en un equilibrio [...] de lo espiritual y material tanto en lo interno como externo de la comunidad [...]» (Cabnal, 2010, p. 17).

movimientos indígenas; no obstante, está defensa de las llamadas «costumbres» puede ser problemática porque expresa una ilusión de continuidad histórica entre el mundo-aldea antes y después de su intervención por el frente colonial-moderno-patriarcal (Segato, 2016, p. 47), y porque estas «costumbres» contienen elementos que reproducen la opresión y subordinación de las mujeres dentro de las comunidades. La crítica a los fundamentalismos étnicos es entonces central en el feminismo comunitario porque conlleva a cuestionar aquellos rasgos patriarcales inscritos en las cosmogonías y los relatos ancestrales como la heterosexualidad obligatoria expresada en la «hetero-realidad cosmogónica» (Gargallo, 2015, p. 295) del pensamiento originario continental.

Esta hetero-realidad cosmogónica que denuncia el feminismo comunitario, a diferencia de otras corrientes, se expresa en la manera en que se nombra lo femenino y lo masculino en la naturaleza, asociando al primero a la tierra (Madre-Tierra), y el segundo a los astros (Padre-Cosmos) lo que desemboca en una visión pasiva y subordinada de la mujer que representa lo fecundado. No obstante, ¿se pueden simplificar las cosmogonías indígenas con esta crítica del feminismo comunitario aun cuando en algunas la relación entre lo masculino y lo femenino llega a ser más difusa y menos dicotómica de lo que acá se presenta? Es el caso de las deidades en las que lo femenino y masculino coexisten sin presentar un elemento subordinado al otro. Por ejemplo, *Ometeotl* en el mundo nahuatl es entendido como un «doble principio creador, masculino y femenino, del que provienen por generación los otros dioses» (León-Portilla, 1999, p. 134) o como un ser masculino —*Ometecuhtli Tonacatecuhtli*— y a la vez femenino —*Omecihuatl Tonacacihuatl*—.

[252]

Con respecto a esto último, resulta interesante la manera en que la feminista chicana Gloria Anzaldúa (2016) reinterpreta la genealogía de espiritualidad indígena como un camino para historizar y revalorar lo femenino dentro de la cultura mexicana, desentrañando —al mismo tiempo— la manera en que se logra su inferiorización tanto por la cultura azteco-mexica y, posteriormente, tras el proceso de colonización. En este sentido, retoma a Coatloapeuh, descendiente o expresión de anteriores diosas mesoamericanas de la fertilidad y la tierra como Coatlicue —Falda de Serpiente—, la diosa creadora, y Huitzilopochtli y su hermana, Coyolxauhqui —la de las Campanas Doradas—, diosa de la luna. Anzaldúa relata cómo la cultura azteco-mexica «relegó a las poderosas deidades femeninas al inframundo, asignándoles atributos monstruosos y sustituyéndolas por deidades masculinas, separando

de este modo el Ser femenino de las deidades femeninas» (p. 70). De esta manera «dividieron a la que había sido completa» (p. 70).

Dicho de otro modo, se *oscureció* a Coatlicue y a sus representaciones más siniestras —Tlazolteotl y Cihuacoatl—, dejando solo a Tonantsi, otra representación de Coatlicue, más cercana a la imagen de la buena madre. Más adelante, y a partir la colonización, Tonantsi continuó dividiéndose hasta convertirse en la madre casta y protectora del pueblo mexicano, la Virgen de Guadalupe. Esto generó una subvaloración de las otras maneras en que se expresaba lo femenino en las deidades. Anzaldúa recuerda que antes de que los aztecas dominarán y se convirtieran en un «estado [sic] militarista y burocrático en el que la guerra y la conquista masculinas y depredadoras estaban basadas en la nobleza patriarcal, existía el principio de la oposición equilibrada entre los sexos» (p. 76) que ya se ha enunciado en este texto como *Ometeotl*. Se veneraba al Señor y a la Señora de la Dualidad y Coatlicue era quien «contenía y equilibraba la dualidad entre lo masculino y lo femenino, entre la luz y la oscuridad, entre la vida y la muerte» (p. 76).

Al margen de este cuestionamiento sobre la complejidad de las cosmogonías indígenas que se deja aquí como un tema abierto, interesa destacar cómo ciertos elementos de la propia cultura son puestos en cuestionamiento a partir de los feminismos comunitarios, pero también desde los feminismos fronterizos o chicanos, sin que esto implique un desarraigo de la comunidad o una renuncia para las mujeres de su identidad étnica y de su espiritualidad como ejes de su práctica política. En un sentido similar se expresa Anzaldúa (2016) al hablar de las «culturas que traicionan»:

Yo no traicioné a mi gente, sino ellos a mí. De modo que sí, aunque el «hogar» permea cada tendón y cartílago de mi cuerpo, a mí también me da miedo ir a casa. Aunque defiendo mi raza y mi cultura cuando se la ataca por parte de no *mexicanos*, *conozco el malestar de mi cultura*. [...] No, no me convencen todos los mitos de la tribu en la que nací. [...] yo no voy a honrar esos aspectos de mi cultura que me han herido y que me han herido en aras de protegerme [...]. Y si se me niega la posibilidad de regresar a casa, tendré que ponerme de pie y reclamar mi espacio, creando una nueva cultura —*una cultura mestiza*— con mi propia madera, mis propios ladrillos y mortero y mi propia arquitectura feminista (pp. 63-64).

Este espacio de creación que se abre para los feminismos cuando habitamos entre-mundos lleva a resignificar lo comunitario o a la comunidad

[253]

proponiendo otras formas que reconozcan la *autonomía* y promuevan relaciones de horizontalidad y reciprocidad entre sus miembros o entre los géneros. La autonomía como principio antipatriarcal y organizativo que rige a la comunidad es fundamental porque garantiza que la crítica o el disenso no sean leídos como una agresión a la comunidad sino como parte de su propia dinámica en la cual cada integrante existe como una singularidad irreductible, es decir, que no es idéntico al cuerpo o ser comunitario, aunque lo conforme y lo alimente: «Una comunidad no es una suma de individualidades, sino otro lugar dinámico, más que la suma. La comunidad nutre a quienes caminan con la comunidad, y ella, a su vez, es alimentada por el trabajo, el desarrollo y elaboraciones individuales y colectivas que se dan en su interior» (Feminismo Comunitario, 2014, p. 427).

Por supuesto que esta forma de concebir la comunidad no es la que se pone en juego al pensar en la experiencia de Cabnal, quien fue obligada a abandonar su comunidad a pesar de haber participado en la defensa del territorio xinka contra los proyectos mineros, por nombrarse feminista al luchar contra las violencias y discriminación sufridas en los cuerpos de sus compañeras. Incluso, algunos líderes la llegaron a acusar de «haber sido contaminada por feministas blancas extranjeras» (Giménez y Bravo, 2017, junio 9). Al contrario, cuando el feminismo comunitario piensa en la comunidad desde la perspectiva de la autonomía se acepta la existencia de «un ser y existir desde el propio mundo íntimo y personal en comunidad con el mundo público —con el mundo comunitario—» (Gargallo, 2015, p. 334). En este orden de ideas, se vuelve a plantear el problema de la diferencia como un asunto que, en vez de oscurecerse, tendría que estar en el centro de la discusión y de la práctica de los feminismos poscoloniales y decoloniales. En el caso de los feminismos comunitarios tendría que expresarse o encarnarse en el devenir de un cuerpo comunitario descolonizado que involucre la despatriarcalización en un doble sentido: del territorio-cuerpo y del territorio-tierra.

[254]

## Consideraciones finales

A lo largo de este artículo me he preguntado por los aspectos o ejes centrales que habría que tener en cuenta para emprender un proyecto descolonizador a partir de los feminismos. He abordado la tarea de la deconstrucción que involucra la crítica interna al feminismo occidental-hegemónico que formula una única experiencia de opresión para «todas»

las mujeres, desconociendo, colonizando y subalternizando la diferencia constitutiva de las mujeres con múltiples localizaciones en las estructuras sociales y de contextos diversos. En el caso de las mujeres indígenas, la relación con los feminismos ha sido compleja, justamente porque la materialidad de muchas mujeres indígenas no ha tenido cabida en ciertos feminismos que circulan de manera dominante en espacios académicos y urbanos. En este sentido, es lógico que muchas mujeres indígenas, aunque trabajen para alcanzar la buena vida de las mujeres de sus comunidades no se nombren feministas, incluso cuando esto implica renunciar a su comunidad o identidad étnica.

Aun así, se puede rastrear una genealogía compleja y creativa de «feminismos indígenas» que expresa la agencia e historicidad de las mujeres indígenas que ha sido negada en el marco de las retóricas salvacionistas que imperan en el feminismo occidental-colonial-patriarcal que también impregna a los feminismos latinoamericanos. Estos feminismos indígenas plantean un entramado de conceptos y categorías propias para comprender la configuración de los sistemas de opresión y de las resistencias. En este marco he sugerido comprender el feminismo comunitario como una apuesta descolonizadora que trasciende la crítica deconstructivista de los feminismos poscoloniales, para ubicarnos en el escenario de un *desprendimiento epistémico* con respecto a Occidente. A través de categorías como la de *territorio-cuerpo* y *territorio-tierra*, —sustentadas en otras epistemologías u otros principios de conocer y entender que son externos a la matriz de la modernidad-colonialidad y que se afincan en el *ethos* comunitario— esta corriente ha asumido la opresión sexual como contracara de la dominación colonial y ha emprendido una tarea doble de despatriarcalización en estos dos territorios frente a las formas de opresión del capitalismo-patriarcal, pero también frente al patriarcado ancestral y los fundamentalismos étnicos de su propia cultura que las subordina.

[255]

En esta línea, la autonomía se vuelve central, puesto que es la manera en que se garantiza la síntesis de la memoria larga de los pueblos de Abya Yala y su defensa del territorio tierra, con un «ejercicio de la autonomía de nuestros imaginarios, cuerpos, sexualidades, que nos constituyen, y la autonomía de las estéticas que nos conmueven» (Paredes, 2015, p. 109) en el marco de una pertenencia comunitaria que es dinámica. Con estos nuevos «enunciados» en mente, el feminismo comunitario nos recuerda que solo desde afuera se puede llegar a la subversión o a la fractura más definitiva de la episteme

moderna-colonial, «o, de hecho, en el encuentro entre el afuera y el adentro, desde el *locus fracturado* generado por la diferencia colonial, siguiendo el lúcido concepto de María Lugones (2010)» (Escobar, 2018, p. 248).

## Referencias bibliográficas

1. Alabarces, Pablo y Añón, Valeria. (2016). Subalternidad, post-decolonialidad y cultura popular. *Estudios de Comunicación y Política*, 37, pp. 13-22.

2. Anzaldúa, Gloria. (2016). *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. Madrid: Capitan Swings.

3. Asociación IDIE Mujeres Indígenas de Santa María Xalapán (Amismaxaj). (2014). Declaración política de las mujeres xinkas feministas comunitarias. En: Espinosa Miñoso, Yuderky; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 451-452). Popayán: Universidad del Cauca.

4. Bidaseca, Karina. (2011). «Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café»: desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial. *Andamios*, 8 (17), pp. 61-89.

5. Cabnal, Lorena. (2010). *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*. Madrid: Acsur-Las Segovias.

[256]

6. Curiel, Ochy. (2014). Hacia la construcción de un feminismo descolonizado. En: Espinosa Miñoso, Yuderky; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 325-335). Popayán: Universidad del Cauca.

7. Dussel, Enrique. (1992). *1492. El encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad*. Madrid: Nueva Utopía.

8. Escobar, Arturo. (2018). La *forma-tierra* de la vida: el pensamiento nasa y los límites de la *episteme* de la modernidad. En: Gómez Obando, Santiago; Moore Torres, Catherine y Múnera Ruiz, Leopoldo (eds.). *Los saberes múltiples y las ciencias sociales y políticas* (pp. 237-263). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

9. Escuela Estudios Género. UN. (2017, marzo 9). Conferencia «El Cuerpo Doble de las Mujeres del Sur Global: Capitalismo, Racialización, Feminismo» [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TVVX6jGRTPY>

10. Espinosa Miñoso, Yuderky. (2014). Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos latinoamericanos: complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional. En: Espinosa Miñoso, Yuderky; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 309-324). Popayán: Universidad del Cauca.

11. Espinosa Miñoso, Yuderkys; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). (2014). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Universidad del Cauca.

12. Feminismo Comunitario. (2014). Pronunciamiento del Feminismo Comunitario Latinoamericano en la Conferencia de los Pueblos sobre Cambio Climático. En: Espinosa Miñoso, Yuderkys; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 425-434). Popayán: Universidad del Cauca.

13. Gargallo, Francesca. (2015). *Feminismos desde Abya Yala. Ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en Nuestra América*. México, D. F.: UAM.

14. Giménez, Jaime y Bravo Sánchez, Esteffany. (2017, junio 9). La indígena desterrada por feminista. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/elpais/2017/06/06/planeta\\_futuro/1496756692\\_101038.html](https://elpais.com/elpais/2017/06/06/planeta_futuro/1496756692_101038.html)

15. Gómez-Müller, Alfredo. (2018). Saber etnocentrista, saber situado, saber situacional. En: Gómez Obando, Santiago; Moore Torres, Catherine y Múnera Ruiz, Leopoldo (eds.). *Los saberes múltiples y las ciencias sociales y políticas* (pp. 89-99). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

16. González Casanova, Pablo. (1963). Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo. *América Latina. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales*, vi (3).

17. Grosfoguel, Ramón. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, pp. 17-48.

18. León-Portilla, Miguel. (1999). Omēteotl, el supremo Dios dual y Tezcatlipoca «Dios principal». *Estudios de Cultura Náhuatl*, 20, pp. 133-152.

19. Lorde, Audre. (1988). Las herramientas del amo nunca desarmarán la casa del amo. En: Moraga, Cherríe y Castillo, Ana. (eds.). *Esta puente mi espalda. Voces de mujeres tercermundistas en los Estados Unidos* (pp. 89-93). San Francisco: Ism.

20. Lugones, María. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, pp. 73-101.

21. Mendoza, Breny. (2006). Los fundamentos no democráticos de la democracia: un enunciado desde Latinoamérica pos occidental. *Encuentros. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 6, pp. 85-93.

22. Mignolo, Walter. (2000). La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. En: Lander, Edgardo (ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 55-85). Buenos Aires: Clacso.

23. Mignolo, Walter. (2003). *Historias locales/diseños globales*. Madrid: Akal.

24. Mignolo, Walter. (2010). *Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.

[257]

25. Mohanty, Chandra Talpade. (2008). Bajo los Ojos de Occidente: Feminismo Académico y Discursos Coloniales. En: Suárez Navaz, Liliana y Hernández Castillo, Rosalva Aída. (eds). *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes* (pp. 112-161). Madrid: Cátedra.

26. Mongin, Olivier; Lempereur, Nathalie y Schlegel, Jean-Louis. (2006). What is Postcolonial Thinking? An Interview with Achille Mbembe. *Esprit*, 12, pp. 117-133. <http://doi.org/10.3917/espri.0612.0117>

27. Paredes, Julieta. (2014). *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. México, D. F.: El Rebozo, Zapateándole, Lente Flotante, En cortito que' s palargo, AliFem AC.

28. Paredes, Julieta. (2015). Despatriarcalización. Una respuesta categórica del feminismo comunitario (descolonizando la vida). *Revista de Estudios Bolivianos*, 21, pp. 100-115.

29. Quijano, Aníbal. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena*, 13 (29), pp. 11-20.

30. Quijano, Aníbal. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, Edgardo (ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). Buenos Aires: Clacso.

31. Red de Feminismos Descoloniales. (2014). Descolonizando nuestros feminismos, abriendo la mirada. Presentación de la red de feminismos descoloniales. En: Espinosa Miñoso, Yuderky; Gómez Correal, Diana y Ochoa Muñoz, Karina (eds.). *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 455-464). Popayán: Universidad del Cauca.

[258]

32. Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Universidad del Cauca.

33. Rivera Cusicanqui, Silvia. (1993). La raíz: colonizadores y colonizados. En: Albó, Xavier y Barrios, Raúl (coords.). *Violencias encubiertas en Bolivia*. La Paz: Cipca-Aruwiyiri.

34. Rivera Cusicanqui, Silvia. (2006). Chhixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. En: Yapu, Mario (comp.). *Modernidad y pensamiento descolonizador. Memoria Seminario Internacional*. La Paz: Fundación PIEB, IFEA.

35. Rivera Cusicanqui, Silvia. (2015). *Sociología de la imagen. Miradas ch'ixi desde la historia andina*. Buenos Aires: Tinta Limón.

36. Rufer, Mario. (2012). El habla, la escucha y la escritura. En: Corona Berkin, Sarah y Kalthheimer, Olaf (coords.). *En Diálogo. Metodologías horizontales en las Ciencias Sociales* (pp. 55-84). México, D. F.: Gedisa.

37. Said, Edward. (1979). *Orientalism*. Nueva York: Vintage.

38. Santos, Boaventura de Sousa. (2011a). Epistemologías del Sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16 (54), pp. 17-39.

39. B Santos, Boaventura de Sousa. (2011b). Introducción: las epistemologías del Sur. *Cidob*. Recuperado de [https://www.cidob.org/es/content/download/63226/1958901/version/1/file/09-22\\_INTRODUCCION%20DE%20BOAVENTURA%20DE%20SOUSA%20SANTOS.pdf](https://www.cidob.org/es/content/download/63226/1958901/version/1/file/09-22_INTRODUCCION%20DE%20BOAVENTURA%20DE%20SOUSA%20SANTOS.pdf)

40. Segato, Rita Laura. (2011). Género y colonialidad: en busca de las claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. En: Bidaseca, Karina y Vázquez, Vanesa (comps.). *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina* (pp. 17-48). Buenos Aires: Godot.

41. Segato, Rita Laura. (2016). La norma y el sexo. Frente estatal, patriarcado, desposesión y colonialidad. En: Bidaseca, Karina. (coord.). *Genealogías críticas de la colonialidad en América Latina, África, Oriente* (pp. 31-64). Buenos Aires: Clacso.



# Los militares y el deterioro democrático en Venezuela\*

Francesca Ramos Pismataro (Colombia)\*\*

## Resumen

Tras casi dos décadas de revolución bolivariana se han generado cambios significativos con respecto a la participación de los militares en la vida política y económica del país. A partir de la revisión documental sobre el pretorianismo en Venezuela, este artículo de reflexión da cuenta de la inexistencia de control civil sobre el poder militar y del creciente involucramiento de los militares en casi todas las instancias institucionales del país. Al respecto, se sostiene la hipótesis que esa creciente participación de los militares ha sido un proceso que ha conducido al retroceso democrático de Venezuela al establecerse una «alianza» entre el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), construyendo un complejo entramado institucional que profundiza el autoritarismo en el país.

## Palabras clave

Régimen Político; Fuerzas Militares; Democracia; Autoritarismo; Venezuela.

[260] **Fecha de recepción:** marzo de 2018 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2018

## Cómo citar este artículo

Ramos Pismataro, Francesca. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 260-281. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>

---

\* Este artículo hace parte de la investigación *Democracia, instituciones y militares* del proyecto *Tránsito de paradigmas en Venezuela*, del Grupo de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Partes del artículo fueron presentadas en dos ponencias no publicadas: *La militarización del poder en Venezuela*, en 9.º Congreso de Alacip (2017, julio 28), Montevideo, Uruguay; y *Relaciones cívico-militares en el post-chavismo*, v Congreso de Redintercol (2017, noviembre 12), Bogotá, Colombia.

\*\* Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales. Magíster en European Business. Profesora de carrera de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales y miembro del Grupo de Estudios Políticos e Internacionales de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: francesca.ramos@urosario.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2495-6192>

# The Military and the Democratic Deterioration in Venezuela

## Abstract

Almost two decades of the Bolivarian Revolution brought significant changes, due to military participation in the political and economic life of Venezuela. From the literature review on praetorianism in Venezuela, this article outlines the inexistence of civil control upon military power and the growing military interference in almost all institutional instances of the country. The alliance established between the government party, Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), and the military forces, Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), brought about a democratic retrogression in Venezuela, building up a network which deepens authoritarianism in the country.

## Keywords

Political Regime; Military Forces; Democracy; Authoritarianism; Venezuela.

[261]

Aquí estamos tus hijos, tus hijos soldados, que hemos tomado tu camino, tu bandera y tu espada. Soldados para el pueblo, soldados por el pueblo, soldados para la liberación de la patria, soldados antiimperialistas, bolivarianos, revolucionarios; soldados para el socialismo liberador, para la democracia verdadera  
(Chávez, 2009, p. 3).

## Introducción

[262] Buena parte de los estudios académicos sobre el desarrollo de la democracia en América Latina desde la década de 1980 se han centrado en las transformaciones que han tenido los regímenes políticos en su tránsito de las dictaduras a democracias liberales. En este sentido, los interrogantes y propuestas principales giraron en torno al control civil sobre el poder militar y sobre la consolidación de la democracia misma (Valenzuela, 1992; Linz y Stepan, 1996; Agüero, 1998; Diamond, Plattner, Chu y Tien, 1997; Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset, 1999). Una literatura significativa se centró en la importancia de las doctrinas militares (Pion-Berlin, 1989; 2008a; Diamint, 2002; Pion-Berlin y Trinkunas, 2010), mientras que otra en la necesidad de asegurar la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas (Hunter, 1997; 1998; Linz y Stepan, 1996; Fitch, 1998; Diamint, 2001; Huser, 2002). Las principales conclusiones han sido que la consolidación democrática se da cuando el poder civil es el que define la política de seguridad y defensa, y dirige a las fuerzas militares (Valenzuela, 1992; Garretón, 1995; Serra, 2003; Diamint, 2008; Pion-Berlin y Ugarte, 2013; Pion-Berlin, 2016).

Como bien lo advierte David Pion-Berlin (2008b:50-51), en América Latina —a comienzos del siglo XXI— se han establecido unas relaciones de dependencia más clara y estable de los militares a los civiles y unas Fuerzas Armadas más débiles como no había ocurrido en otro momento de la historia, en cuanto concentran sus acciones en funciones propias. Sin embargo, hay un caso particular que sobresale, el venezolano, que después de cuatro décadas de democracia representativa se encuentra en contravía de esta tendencia regional, constituyéndose actualmente en el caso más emblemático de retroceso democrático y de creciente participación militar, al punto que algunos han llegado a preguntarse si Venezuela se encuentra ante un nuevo tipo de régimen militar (Jácome, 2017a).

En efecto, desde el inicio de la revolución bolivariana en 1999 y su ideario de la puesta en marcha de una unión cívico-militar se ha desconfigurado el control civil sobre el poder militar como no había ocurrido desde el inicio de la democracia en el país en 1961. El surgimiento de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) como los dos actores clave del proceso político han reestructurado la organización del poder en Venezuela. Asimismo, sus interrelaciones no solo han conducido a nuevas dinámicas entre civiles y militares, sino a mayores dosis de militarización del Estado y de la sociedad, lo que ha conducido a un retroceso democrático.

Este artículo busca explicar la mayor participación de las fuerzas militares dentro de la lógica estructural del proyecto chavista, en particular, su profundización en momentos de crisis, como ocurre con el gobierno de Nicolás Maduro, producto de la desaparición física del caudillo —Hugo Chávez— y de la crisis económica y social. Lo anterior ha resultado en un avance progresivo de la militarización de la sociedad y en un retroceso democrático del país.

Para el análisis se recurrió a un conjunto de trabajos sobre el pretorianismo en Venezuela, entendido como la participación militar invasiva y ventajosa en la política y la progresiva profundización de su injerencia, conllevando a un creciente autoritarismo (Irwin, 2010; Irwin, Castillo y Langué, 2007; Jácome 2011; 2014; 2017a; Buttó, 2010; Buttó y Olivares, 2016). Esto no solo ha redundado en beneficios para los mismos militares, sino que ha sido impulsado por la necesidad del partido de gobierno para sostener la revolución.

La mayor influencia del aparato militar abarca todo el espectro de la sociedad, desde las funciones de inteligencia y de la Policía, que son propias de civiles en regímenes de corte democrático consolidado, hasta los temas de participación política, económica y social. En estos últimos espacios, los militares participan de manera complementaria y orgánica de la mano del PSUV.

## 1. El papel de las Fuerzas Armadas en la revolución bolivariana

Hugo Chávez siempre concibió a la Fuerza Armada, junto con el pueblo, como los actores centrales del proyecto revolucionario. Varias veces se refirió a ella como un «recurso político del Estado», y reconoció públicamente que «los soldados [debían] ser políticos» (Buttó, 2010, p. 783). De esta manera

[263]

se alejó de las premisas de un sistema de democracia liberal en el que los militares deben ser apolíticos, no deliberantes, sujetos y subordinados al control civil. Avanzar en el proyecto revolucionario requirió de cambios institucionales, tanto de naturaleza, como de ideología y de organización del sector castrense, además de sucesivas purgas para apartar a los oficiales institucionales que fueran obstáculo para el desarrollo del proyecto.

Los primeros cambios se introdujeron en la Constitución de 1999. La Fuerza Armada dejó de ser «apolítica, obediente y no deliberante» para ser concebida simplemente como una institución «sin militancia política».<sup>1</sup> Recientemente el ministro de la Defensa, Vladimir Padrino, recordó como en la Asamblea Nacional Constituyente de entonces se debatió sobre la necesidad de que los militares deliberarán sobre las políticas del Estado, debido a los principios de seguridad de la Nación (Pineda, 2016, enero 16). Asimismo, se les dio la responsabilidad de defender a la República, pero no al régimen democrático representativo como modelo de referencia. Se instauró el derecho al voto y, con ello, la participación directa de los militares en la elección partidaria y la competencia de la promoción de militares de alto rango pasó del Congreso —expresión del control civil sobre el sector castrense— al presidente de la República.

[264]

Estos, más otros cambios y los realizados por medio de leyes orgánicas han modificado los principios y las responsabilidades de los militares, transformando su papel profesional y debilitado el control civil (Manrique, 2001; Irwin y Langue, 2004; Irwin, 2010; Irwin, Langue y Castillo, 2007; 2009; Irwin, Buttó y Langue, 2006; Rodríguez-Franco, 2006; Rivas, 2009; Ramos y Otálvaro, 2008; Jácome, 2008; 2011; 2017a; 2017b; Buttó, 2010; Buttó y Olivares, 2016).

La actuación y el incremento del poderío militar, político y económico de los militares se amparó en el concepto ampliado de la seguridad: «La seguridad de la Nación, está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar [...]».<sup>2</sup> La seguridad pasó a ser concebida como un asunto

---

<sup>1</sup> Posteriormente, esto cambiaría. El presidente Chávez siendo la máxima autoridad militar con el grado de comandante en jefe sería también el presidente del partido que creó el PSUV (Cedice Libertad, 2013).

<sup>2</sup> República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (28 de noviembre de 2002), Art. 2.

central que abarcó todo un capítulo en la Constitución de 1999; asimismo, la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en cuestiones de seguridad y defensa integral. Bajo estos conceptos se amplió el margen de acción de los militares a casi todos los aspectos de la vida social, lo que se ha profundizado en el gobierno de Maduro. Actualmente, se da el ejercicio simultáneo de la autoridad militar y la civil, con lo que los militares pueden convertirse en funcionarios sin perder sus prerrogativas militares, participar directamente en la política e intervenir en todos los asuntos internos.

### 1.1 Fortalecimiento de lo propiamente militar

De la mano de una nueva concepción de la seguridad y de la defensa integral se desarrolló una doctrina militar antiimperialista que considera a Estados Unidos y sus aliados externos e internos fuente de las principales amenazas a la seguridad del país. En la actualidad, la FANB se prepara para llevar a cabo una guerra popular de resistencia (Ramos y Otálvaro, 2008; Jácome, 2008; Buttó, 2010). Es por ello que desde la llegada del chavismo se disparó la compra de armas. Entre los periodos de 2002-2006 y 2007-2011 Venezuela pasó de ocupar el puesto 46 entre los principales países importadores del mundo a ocupar el 18, un crecimiento de 555%. Con la crisis económica las compras se redujeron en el año 2015, pero las protestas llevaron al Gobierno a aumentarlas de nuevo, manteniendo el puesto 18 el año siguiente (Sipri, 2016).

[265]

Asimismo, después de las manifestaciones de 2014 y del resultado desfavorable de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, el Gobierno decidió aumentar el presupuesto militar en 163% entre 2015 y 2016; lo mismo ocurrió con el personal militar, se pasó de unas fuerzas de 194 744 en 2014 a 365 315 en 2016, y en el caso de la Milicia de 70 000 a 365 046, respectivamente.

La visión ampliada de la seguridad extendió su intervención en la seguridad interna. Dos resoluciones emitidas por el Ministerio de la Defensa<sup>3</sup> a inicios de 2016 convalidaron esta intervención para mantener la paz pública. Se estableció que unidades de la Reserva Estratégica, incluyendo la Milicia Bolivariana, «podían actuar para sostener el orden interno, especialmente

<sup>3</sup> República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Defensa. Resolución 013146. (26 de febrero de 2016); y Resolución 013224. (21 de febrero de 2016).

**Tabla 1.** Presupuesto Defensa, en dólares corrientes.

Año	Presupuesto
2008	3 351 756 259
2009	4 185 502 812
2010	2 501 244 477
2011	2 390 330 558
2012	3 900 098 861
2013	5 247 976 766
2014	5 567 765 086
2015	5 258 351 200
2016	8 549 765 946

Fuente: elaboración propia a partir de Marcela Donadio (2016).

**Tabla 2.** Personal militar.

Año	Personal militar	Milicia
2014	194 744	70 000
2016	365 315	365 046

Fuente: elaboración propia a partir de Marcela Donadio y María de la Paz Tibiletti (2014) y Marcela Donadio (2016).

durante conflictos sociales» (Jácome, 2017b, p. 13). De la misma manera, se fortaleció el dominio del Comando Estratégico Operacional (Ceofanb) sobre el conjunto del sector militar. Esta reestructuración de la FANB, llevada a cabo en medio de una coyuntura crítica, le dio un mayor poder al general Vladimir Padrino, quien siendo al mismo tiempo cabeza del Ministerio de la Defensa y del Comando Estratégico Operacional concentró las decisiones de todos los cuerpos militares en materia de defensa militar, mantenimiento del orden interno y participación en el desarrollo nacional. Esto explica cómo en momentos de crisis las amenazas a la perdurabilidad del régimen aumentan el poder militar y la concentración del mismo.

[266]

## 1.2 La policía y la fuerza militar

Si bien es cierto que actualmente hay un debate amplio en América Latina sobre los nuevos roles de los militares en materia de seguridad interna como la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada (Pion-Berlin, 2016), y lo que ello implica en cuanto a consolidación democrática (Withers, Santos e Isacson, 2010); lo cierto es que, en el caso de Venezuela, la Fuerza Armada cada vez adopta más tareas de seguridad interior en medio de una profundización del control militar sobre el civil y la nueva Policía Nacional Bolivariana (PNB), que normalmente debería estar bajo la dirección de un civil, lo está bajo la de un militar.

En Venezuela, en 2008 y 2009, ante la imposibilidad de coordinar las diferentes Policías locales y regionales para luchar contra la delincuencia creciente y el narcotráfico, el gobierno de Chávez se propuso avanzar hacia una fuerza policial de carácter nacional y civil. En efecto, se creó la PNB

para garantizar la seguridad interna y se le dio injerencia en el manejo de las aduanas, tránsito y custodia diplomática y, en general, en todas las funciones de policía administrativa. Con la llegada de Maduro al poder, el cual enfrentó protestas violentas como las de 2014 y 2017 y después de cinco años de iniciada la reforma, se ha revertido el propósito de una Policía civil. Hoy en día, no solo hay cuestionamientos sobre los resultados en materia de lucha contra la delincuencia en uno de los países con las más altas tasas de homicidio del mundo, sino que la gerencia del cuerpo policial está en manos de los militares. El Ministerio para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz — del que depende la PNB— está en cabeza de un militar, así como la dirección general de la institución, cuando debería estarlo de un civil. Asimismo, se ha denunciado que el nuevo uniforme de la policía, de aspecto camuflado, no solo es sintomático del proceso de remilitarización que adquirió la seguridad ciudadana bajo el gobierno de Maduro, sino la representación «de la lógica del enemigo» y «de ser un brazo militar perteneciente a un cuerpo castrense» (Buada, 2017, agosto 21).

La Guardia Nacional Bolivariana (GNB),<sup>4</sup> uno de los componentes de la FANB y que es la Policía Militar, también se encarga de asuntos de seguridad pública por mandato constitucional; Esto, más la PNB en cabeza de un militar perteneciente a la GNB, el general de brigada Carlos Alfredo Pérez Ampueda, es sintomático de la militarización de la administración de la seguridad ciudadana y de un debilitamiento de las instituciones civiles.

[267]

### 1.3 Inteligencia y la fuerza militar

Es amplia la literatura que coincide en el propósito y los mecanismos de control de los sistemas de inteligencia por parte de las autoridades civiles en las democracias (Born y Leigh, 2007; Vitkauskas, 1999; Wills *et al.*, 2011). En 2010, con motivo de la reestructuración de la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip), se creó el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), teniendo entre sus funciones el control de las «amenazas internas y externas» (Jácome, 2017b, p. 15). Sin embargo, este órgano de inteligencia política del Estado, que ha ido adquiriendo progresivamente mayor relevancia dentro de la estructura de seguridad del régimen, particularmente desde la muerte de Chávez y la llegada de Maduro,

<sup>4</sup> Al mismo tiempo que se creaba la PNB se creó el Dispositivo Bicentenario de Seguridad (Dibise) para enfrentar la criminalidad controlado por la misma Guardia Nacional Bolivariana (Hanson y Smilde, 2014, febrero 4).

no posee ningún mecanismo de control político y su dirección se encuentra en cabeza de un militar; además, ha adquirido un papel de particular relevancia en el control político del régimen, participando activamente en tareas polémicas como la búsqueda de opositores, desconociendo incluso las órdenes de libertad de acusados por acciones políticas (*El Cooperante*, 2017, marzo 30; Von Bergen, 2016, julio 17; Moreno, 2017, junio 27).

Es así como el Sebin, con una función difusa, participa en acciones policiales de seguridad ciudadana y en operaciones de la Dirección General de Inteligencia Militar (DGIM) y de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), demostrando la ausencia de una clara distinción entre competencias y tareas de los organismos de inteligencia y contrainteligencia civiles y militares (Jácome, 2017b).

La falta de control civil por autoridades diferentes a las entidades militares se refleja de una manera contundente en el trabajo de Samanta Curti (2015), donde se hace un análisis comparativo de los mecanismos de control de los sistemas de inteligencia de América del Sur, y cuyo resultado se sintetiza en la tabla 3. La autora menciona que en lo publicado no había referencia a ningún sistema de control de los servicios de inteligencia en Venezuela, contrario a los sistemas en los demás países.

[268]

El inexistente control civil ha sido amparado bajo el argumento de que los esfuerzos por desestabilizar al régimen por parte de los países imperialistas y sus aliados internos requieren de la concentración de los aparatos de

**Tabla 3.** Mecanismos de control propuestos por los ordenamientos legales analizados.

País	Tipo de control				
	Gubernamental-Interno	Parlamentario	Judicial	Económico-Financiero	Individual
Argentina		X	X	X	X
Brasil	X	X			
Chile	X	X	X	X	X
Colombia	X	X	X	X	X
Ecuador	X	X	X	X	X
Paraguay	X		X	X	X
Perú		X	X	X	
Venezuela					

Fuente: elaborado a partir de Curti (2015, p. 26).

control e inteligencia en los militares para velar por la seguridad, la defensa y el mantenimiento de la revolución. Es así como el supuesto órgano de inteligencia, el Sebin, inicialmente concebido como civil, termina al mando de un militar y se convierte en otro instrumento del Gobierno, partidista y enfocado al control político y social para preservar la revolución de sus supuestos enemigos externos e internos.

## 2. La participación política de los militares partidistas (PSUV) dentro del régimen chavista

Después del fracasado golpe militar de 2002, Chávez inició varias purgas internas dentro de la institución castrense y promovió la unidad cívico-militar<sup>5</sup> del proyecto político. En los años siguientes se comenzó a escuchar en el discurso público de altos mandos militares referencias al carácter «chavista» y «socialista» de la FANB, redoblándose desde 2013 en medio de la crisis política y económica (Jácome, 2017b). Y a pesar de que la Constitución establece que la institución militar no le debe obediencia a persona alguna, Chávez pasó a ser el «líder Supremo» de la institución (Buttó y Olivares, 2016).

La relación partido-fuerza militar —PSUV y FANB— parece conformarse en el proyecto cívico-militar. Hay una simbiosis de las políticas sociales con la institucionalidad militar y con un Estado que ha sido progresivamente permeado por la presencia tanto de los miembros de la Fuerza Armada dentro de la política en su papel de funcionarios y de políticos, como por parte del partido PSUV como un instrumento o brazo político para implementar las políticas públicas a través de sus cuadros operativos en las regiones. Esta interrelación y copropiedad del proyecto político hace que no se pueda hablar de una independencia de los militares a las instancias civiles o de una participación diferenciada partido-cúpula militar, por cuanto se puede hablar de una integridad de las partes con una funcionalidad puntual de cada grupo. Es una «alianza» con responsabilidades específicas en el proyecto revolucionario.

[269]

Este partidismo de la Fuerza Armada se ha sido refrendado desde el Tribunal Supremo de Justicia por la Sentencia 651 del 11 de junio de 2014, la cual valida la intervención de sus integrantes en actos políticos del PSUV: «la participación de los integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana

<sup>5</sup> En ese momento, por la desconfianza en la Fuerza Armada, se interpretó como el impulso de la Milicia una especie de guardia pretoriana que respondiera directamente al presidente (Jácome, 2008, p. 3).

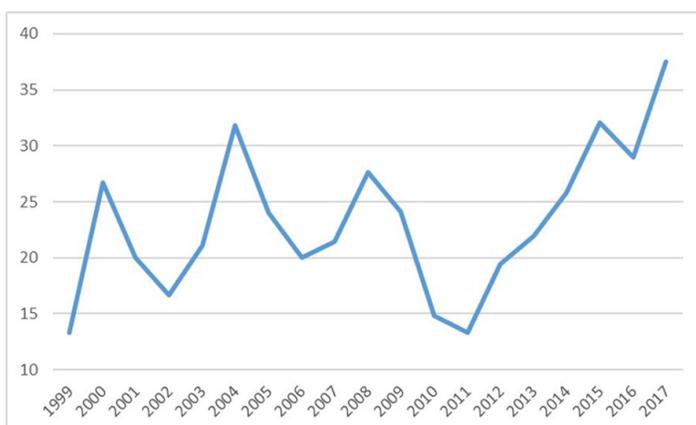
en actos con fines políticos no constituye un menoscabo a su profesionalidad, sino un baluarte de participación democrática y protagónica».

La participación política de los militares en el régimen chavista ha sido central, y por ello el papel protagónico de los militares en cargos relevantes del Gobierno, de la administración pública, en programas insignes y en el manejo de recursos estratégicos. Las dos razones que sostienen la mayor participación de los militares en el Gobierno y en las diferentes ramas del poder público partidista son la imagen de los militares como buenos administradores y la necesidad de garantizar una seguridad ampliada —económica, política y social— para preservar la revolución con la presencia militar en todos los ámbitos de la vida de la nación.

Desde el inicio del régimen chavista se comenzó a generar una presencia masiva de militares ocupando cargos en la administración pública, como ministerios, viceministerios, despachos de la Presidencia, gobernaciones, empresas estatales y, en un conjunto, de instituciones que eran usualmente lideradas por civiles (Buttó, 2010). Esta mayor presencia llegó a proporciones nunca vistas durante el periodo de la democracia representativa, constituyéndose en expresión propia del pretorianismo y, por lo tanto, de un retroceso democrático (Irwin y Langue, 2004; Irwin, 2010; Irwin, Langue y Castillo, 2007; 2009; Irwin, Buttó y Langue, 2006; Buttó, 2010; Buttó y Olivares, 2016).

[270]

**Gráfica 1.** Gabinete de origen militar en gobiernos chavistas por años, en porcentaje.



Fuente: elaborado a partir de Franz Von Bergen (2015, octubre 25) y Lenys Moreno (2017, junio 27).

Los gabinetes presidenciales desde Chávez han tenido una alta presencia de ministros de origen militar, lo que se ha acentuado con Maduro y particularmente con la crisis, hasta llegar a 38% en julio 2017, donde aproximadamente un 40% del gabinete de gobierno es de origen militar. Los militares, activos o en retiro, se encargan de la orientación y la toma de decisiones de carteras estratégicas para el proyecto político como el despacho de la Presidencia o ministerios como los de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, el de Alimentación, de Producción Agrícola y Tierras, el de Vivienda y el de Hábitat y de Energía, entre otros, además de los tradicionales como los de Defensa y de Fronteras.

### 3. La presencia de los militares en la economía

Hay tres esquemas de mayor involucramiento de los militares en la economía. El más evidente, y que en parte ya se trató en la sección anterior, es el del militar como regulador y político de temas económicos; el segundo tiene que ver con su participación en la administración de las empresas públicas; y por último, en su nueva condición de empresario (Jácome, 2017a).

El deterioro de la crisis económica y el desabastecimiento de productos básicos condujo a la asignación de los militares en el ámbito de la gestión económica del Estado, en particular, en la provisión de alimentos y su distribución a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Para ello, el presidente designó al ministro de la Defensa, quien es un militar activo, como jefe de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro. Como bien lo señala Francine Jácome (2017b), esta designación puso bajo «sus órdenes a la Vicepresidencia de la República y al Consejo de Ministros y le otorgó capacidades de decisión sobre ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo. [En otras palabras], el ministro se convirtió en la máxima autoridad detrás del presidente de la República» (pp. 13-14).

[271]

En medio de la falta de alimentos producto de una economía controlada, de los desincentivos a la inversión y del contrabando, en agosto de 2016 el presidente «designó a dieciocho generales para que se encargaran de cada uno de los rubros de alimentos y medicinas considerados esenciales, desde la etapa de producción o importación hasta la de comercialización, fundamentalmente por medio de los CLAP» (Jácome, 2017a, p. 46). Los militares pasaron con ello a manejar en el ámbito político la cadena completa de producción, distribución, comercialización e importación de productos básicos de los rubros agroalimentarios, farmacéuticos, higiene personal y aseo.

Como administradores, los militares no solamente tienen en sus manos la dirección del Ministerio del Petróleo, sino también la gerencia de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA), de la cual provienen 96% de las exportaciones del país. Adicionalmente, ellos administran el sector eléctrico, el metro de Caracas y el *holding* de la Corporación Venezolana de Guyana, de donde derivan los principales ingresos de los enormes recursos mineros y naturales que posee Venezuela.

Por último, bajo el gobierno de Maduro se han establecido un conjunto de empresas militares adscritas al Ministerio de la Defensa. Desde la creación en 1975 de la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares no se veía por parte de los militares una vocación empresarial igual. Empresas vinculadas con los sectores transporte, construcción, agricultura, comunicaciones, finanzas, bebidas y hasta minería integran el actual «emporio empresarial». Asimismo, sus empresas se han convertido en proveedoras del Estado. Según «un reciente estudio (Armandoinfo, 2017) el Estado ha subcontratado con empresas pertenecientes a militares activos y retirados durante los últimos diez años. En este período por lo menos 785 militares recibieron contratos en áreas de construcción, servicios de seguridad y en importación de alimentos y medicinas» (Jácome, 2017b, p. 14).

[272]

El mayor poder de esta participación en los tres espacios se convierte a su vez en un premio a los militares por parte del régimen y un mecanismo de creación de lealtad, más que estatal partidista, que ata a la institución armada a un proyecto político específico y lo distancia de su papel de garante de la neutralidad y, en general, de la ley.

#### **4. La participación de los militares en la política pública y la militarización de la sociedad**

Desde la llegada del régimen chavista, el esquema de implementación de políticas ha sido a través de los programas bautizados como «las misiones sociales». Este andamiaje institucional «revolucionario» y desarrollado bajo los gobiernos de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro ha generado una institucionalidad paralela que coexiste con la institucionalidad tradicional de ejecución de políticas sociales de los ministerios, que se basa también en mecanismos de financiación paralelos y que es dependiente de forma casi directa de la cabeza del Ejecutivo.

Desde el inicio los militares han estado involucrados en actividades de formulación y ejecución de políticas públicas: primero con el Plan

Bolívar 2000, uno de los primeros programas sociales de la revolución — Cuarenta mil uniformados se desplegaron en todo el territorio nacional—; luego, en algunas de las misiones sociales como la Misión Mercal, concebida también en los cuarteles y encargada de la comercialización y la distribución centralizada de alimentos. Con Maduro se ha ido más allá. Como ya se mencionó a través de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro, además de la mayor participación en la administración pública. Esta mayor intervención de los militares en la política pública se ha desarrollado de la mano de una militarización de la sociedad. Bajo el concepto constitucional de corresponsabilidad de los civiles y el Estado en la defensa de la nación se ha involucrado a los civiles a través de la Milicia en asuntos militares.<sup>6</sup>

La Milicia refleja la visión del chavismo de no separar lo civil y lo militar; sino todo lo contrario: «El pueblo en armas», como la bautizó Chávez. En la estructura actual de la FANB es un «cuerpo especial» y complementario a los cuatro componentes tradicionales de las fuerzas militares —Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional— en materia de defensa. En el ámbito operacional, depende del presidente de la República a través del Comando Estratégico Operacional. Sus miembros provienen principalmente de las instituciones públicas y del PSUV. La integración de los milicianos es, en la superficie, voluntaria y sin ejercer la profesión militar cumplen funciones como soldados con rangos militares y un sueldo regular.

[273]

Desde la llegada de Nicolás Maduro al poder se ha impulsado su fortalecimiento con el reimpulso de sus integrantes en el seno de las distintas entidades estatales y la dotación de armas. Hay varios elementos que la hacen atractiva como mecanismo de protección de la revolución: el primero es que está imbuida en una parte de la sociedad civil, permeándola transversalmente, la preservación de la revolución con la asistencia de la sociedad de barrio fue siempre la base de la defensa de la revolución cubana, y no en vano se refleja como una opción para el gobierno de Venezuela; la segunda es que es un cuerpo ideologizado, que está también involucrado en otras acciones como la distribución de los alimentos y la capacitación de los órganos de la «comuna» y, por lo tanto, es un cuerpo orgánico, operativo y cuyos miembros reciben ventajas del gobierno, su mismo desarrollo se ha alimentado de los partidos que apoyan al gobierno, particularmente del PSUV como base para

<sup>6</sup> República Bolivariana de Venezuela. Decreto 6239. (31 de julio de 2008). Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2014).

la generación de los cuadros de base, dándole más poder y perspectiva de futuro en circunstancias de crisis. Más aún, los militantes del partido son integrantes de las Milicias Bolivarianas de forma automática con su ficha de afiliación (Barros, 2017, febrero 1). Ellas están involucradas en un conjunto de actividades, hacen parte del Plan República y deben garantizar la seguridad en los centros de votación cuando hay procesos electorales; asimismo, acompañan a activistas políticos para ocupar territorios cuyas propiedades son expropiadas para la construcción de viviendas populares, se encargan de la seguridad de las instalaciones públicas, se unen al partido de gobierno como «patrullas de vanguardia» en las campañas electorales con el propósito de asegurar el triunfo oficialista e integran los CLAP (Control Ciudadano, 2016).

Es por ello que el ministro de la Defensa Vladimir Padrino se refiere a este cuerpo como «un concepto estratégico, un arma estratégica que no solamente representa la unión del pueblo, es una bisagra entre el pueblo y la Fuerza Armada, sino que también es el pueblo en armas» (*Efecto Cocuyo*, 2017, abril 17). Esta interrelación de los estamentos civil y militar es un entramado institucional que profundiza el autoritarismo —la defensa de nación y de la revolución son lo mismo—. La Milicia genera mayores dosis de militarización en la sociedad, sin que operen mecanismos de control democrático sobre los miles de personas que la integran y se entrenan en el uso de las armas.

[274]

## 5. La simbiosis militares-Partido Socialista Unido de Venezuela

Si los militares progresivamente han participado más en todas las instancias del poder, ¿para qué repartirlo con los civiles entendidos como el PSUV? Para esto hay que entender dos elementos: el primero es que el manejo de un Estado, cuya legitimidad democrática está cada día más en duda, no solo tiene los beneficios del poder sino también sus costos; y el segundo es que la división partido-militares o, como lo llegó a describir Chávez (AVN, 2016, abril 10), la alianza cívico-militar es una unión necesaria y construida sobre la base de elementos que los unen y no que los dividen.

Respecto al primer elemento, la legitimidad del régimen venezolano ha venido deteriorándose con el tiempo y el número de electores del PSUV no ha cambiado entre las dos últimas elecciones —Asamblea Nacional 2015 y gobernaciones 2017—, solo manteniendo atada a la capa de chavistas que depende de las ayudas estatales y a una maquinaria de control en la votación

de los electores a través del Carnet de la Patria (Penfold, 2017, octubre 22). Pero la imagen negativa que la falta de democracia conlleva para el régimen castiga más al partido que a los militares. No hace mucho los opositores todavía invitaban a los militares a que retomaran el cauce constitucional y apoyaran la salida del régimen (Efecto Cocuyo, 2017, junio 24). La presencia del PSUV como la cara visible del régimen aligera los efectos negativos en los militares, a pesar de que estos están a cargo de la importación y distribución de buena parte de los productos de la canasta familiar, es decir, son una parte cada vez más orgánica del régimen.

Sobre la integralidad militares-revolución el brazo legal del régimen, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia avaló la disposición de los mandos militares de mostrar su origen y escogencia partidaria, y el partido PSUV involucra de hecho a los militares y promueve su adoctrinamiento; incluso es ahora el partido el que está empezando a participar en acciones y trabajo militar al recibir entrenamiento militar y antimotines, y tendrán un batallón de combate (Aporrea, 2017, mayo 8; Notitotal, 2017, enero 14).

Existe el objetivo explícito de construir una simbiosis entre el partido y los militares. Así lo presenta un analista claramente chavista en un trabajo sobre la Milicia al describir la situación de evolución política después de la muerte de Chávez: «Entonces, la gobernabilidad fue reestructurándose en una dirección conformada por el PSUV y la FANB [...]. La clave de la reconfiguración del entramado chavista es que ninguno de sus elementos tiene autonomía absoluta [...]» (Guerrero citado en Fernández, 2015). No puede haber por ello una diferenciación evidente entre partido y militares dentro del proyecto que Chávez concibió como una participación unida entre su partido —los civiles— y su origen corporativo —los militares—. Es decir, que tanto por la protección de la imagen de la fuerza armada como por la integración partido-militares no se puede hablar de una u otra separada por cuanto pertenecen y construyen el proyecto revolucionario.

[275]

## Conclusiones

Son varias las implicaciones del nuevo papel de las Fuerzas Armadas dentro del gobierno venezolano y de diferente índole: la primera es teórica y tiene que ver con el estudio de las relaciones entre civiles y militares, en particular, del enfoque de las transiciones democráticas. Lo que se ha argumentado es que mucha de esa diferenciación entre civiles y militares, en el caso de Venezuela, se viene borrando entre fronteras institucionales. Esta

«fusión» —o entramado entre partido y ejército— entre lo tradicionalmente militar y civil ha sido el mecanismo progresivamente incorporado en una parte de la sociedad, de tal forma que se concentre cada vez más el control de esa sociedad en un grupo político en el poder que es cívico-militar y que pretende precisamente lo contrario a la separación entre lo militar y lo civil. El autoritarismo ideal con cara civil y sostenido estructuralmente por un aparato militar imbricado en la totalidad del Estado, particularmente de la sociedad, donde se sigue discutiendo sobre la necesidad de que las Fuerzas Armadas tomen partido por la democracia cuando el cambio principal que afecta y socaba el sustento de la democracia se ha generado progresivamente en el seno de ellas mismas. Para salvar la democracia hay que salvar a las Fuerzas Armadas.

La lógica y la relación de las organizaciones de diferentes grupos de interés debe involucrar esta nueva interrelación o, mejor, simbiosis entre actores políticos clásicos. ¿Cuál es el margen entre partido y militares si estos últimos están en el primero y pueden expresarlo y promoverlo desde su trabajo?, ¿cómo diferenciar un partidario del PSUV de un militar cuando este tiene la doble figura de militante político y, al mismo tiempo, participante de un cuerpo militar, directamente dependiente de la cabeza militar del Estado y, aparte de eso, con derecho a promover su partido dentro de su función como militar?

[276]

Estas fronteras borrosas de entidades y de responsabilidades hacen imposible un cuerpo militar que no sea partidista. La lucha interna de los partidos, si es que pudiera haber la presencia variada de otros partidos, se convertiría en uno de los criterios de selección y promoción, de tal manera que la escogencia sería netamente endógena y originada en la filiación política de los líderes militares.

Este nuevo involucramiento de las fuerzas militares en un contexto de autoritarismo electoral es un elemento, sino el principal, para poder entender el progresivo retroceso democrático de Venezuela. El poder e injerencia ha crecido tanto en fuerza como en alcance en la participación en todas las instancias institucionales venezolanas, lo cual, a pesar de la presencia de elecciones, hace cuestionable quién está al mando del Gobierno; o mejor, hace evidente que no hay posibilidad de una democracia por la injerencia y participación directa y concreta en los espacios policivos, de inteligencia, económicos y políticos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Cualquier

cambio en el régimen hacia una mayor participación democrática tiene que tomar en cuenta este entramado que se ha construido y cuyo cambio tocará a un grupo que tomó más poder del que ninguna dictadura le hubiera concedido, sin el costo político aparente de esta.

## Referencias bibliográficas

1. Agüero, Felipe. (1998). *Conflicting Assessments of Democratization: Exploring Fault Lines*. In: Agüero, Felipe & Stark, Jeffrey (eds.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America* (pp. 1-20). Miami: University of Miami.

2. Aporrea. (2017, mayo 8). Pedro Carreño: Militantes del PSUV recibirán entrenamiento militar y antiotomín. «Cada UBCH será un pelotón». *Aporrea*. Recuperado de <https://www.aporrea.org/civico-militar/n308169.html>

3. AVN. (2016, abril 10). Unión cívico militar se consagró como ecuación perfecta para derrotar el golpe de abril. *Partido Socialista Unido de Venezuela*. Recuperado de [http://www.psu.org.ve/temas/noticias/union-civico-militar-se-consagro-como-ecuacion-perfecta-para-derrotar-golpe-abril/#.Wz1-qN\\_iaM8](http://www.psu.org.ve/temas/noticias/union-civico-militar-se-consagro-como-ecuacion-perfecta-para-derrotar-golpe-abril/#.Wz1-qN_iaM8)

4. Barros, Carolina. (2017, febrero 1) Chávez cuenta ya con 20 mil hombres de su milicia popular. *Ámbito*. Recuperado de <http://www.ambito.com/505671-chavez-cuenta-ya-con-20-mil-hombres-en-su-milicia-popular>

5. Born, Hans & Leigh, Ian. (2007). *Democratic Accountability of Intelligence Services*. *Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Policy Paper*, 19. Recuperado de [https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/pp19\\_born\\_leigh1.pdf](https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/pp19_born_leigh1.pdf)

6. Buada Blondel, Gabriella. (2017, agosto 21). Venezuela: al igual que su comportamiento, nuevos uniformes camuflados de la PNB distan de la imagen «humanista» que aseguran tener. *Amnistía Internacional*. Recuperado de <https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/08/3418/nuevos-uniformes-de-la-pnb-distan-de-la-imagen-humanista-que-aseguran-tener>

7. Buttó, Luis Alberto. (2010). Diez años de Revolución Bolivariana: impacto en las relaciones civiles y militares. En: Ramos, Francesca; Romero, Carlos y Ramírez, Hugo (eds.). *Hugo Chávez. Una década en el poder* (pp. 783-800). Bogotá D. C.: Universidad del Rosario.

8. Buttó, Luis Alberto y Olivares, José Alberto (coords.). (2016). *El Estado Cuartel en Venezuela: Radiografía de un proyecto autoritario*. Caracas: Negro Sobre Blanco.

9. Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (Cedice Libertad). (2013). *Consecuencias de las reformas y nuevas Estructuras en las Fuerzas Armadas de la República Bolivariana de Venezuela en el periodo 1999-2012*. Recuperado de <http://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2013/04/ACB-CLey-de-Fuerzas-Armadas.pdf>

[277]

10. Control Ciudadano. (2016). Milicia Nacional Bolivariana. Un cuerpo armado al margen de la Constitución 2004-2016. Recuperado de <http://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Milicia-Nacional-Bolivariana-Estudio-de-Caso-V.pdf>

11. Curti, Samanta. (2015). Reformas de los Sistemas de Inteligencia en América del Sur. *Konrad Adenauer Stiftung*. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/17940-1442-1-30.pdf>

12. Chávez Frías, Hugo. (2009). La doctrina militar bolivariana y el poder nacional. *Aló Presidente Teórico*, 5. Recuperado de <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2014/12/La-doctrina-militar-bolivariana-y-el-poder-nacional.pdf>

13. Diamint, Rut. (2001). *Democracia y seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

14. Diamint, Rut. (2002). Civilians and the Military in Latin American Democracies. Recuperado de [https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR\\_pdf-art1444.pdf](https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art1444.pdf)

15. Diamint, Rut. (2008). La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, 13, pp. 95-111.

16. Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan J. & Lipset, Seymour Martin (eds.). (1999). *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.

17. Diamond, Larry; Plattner, Marc F.; Chu, Yun-han & Tien, Hung-mao (eds.). (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

[278]

18. Donadio, Marcela (dir.). (2016). Venezuela. En: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe* (pp. 210-215). Buenos Aires: Resdal. Recuperado de [http://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_00.pdf](http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_00.pdf)

19. Donadio, Marcela y Tibiletti, María de la Paz (dirs.). (2014). Venezuela. En: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe* (pp. 264-271). Buenos Aires: Resdal. Recuperado de <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-completo.pdf>

20. Efecto Cocuyo. (2017, abril 17). Padrino López: Milicia Bolivariana es un arma estratégica, el pueblo en armas. Recuperado de <http://efectococuyo.com/politica/padrino-lopez-milicia-bolivariana-es-un-arma-estrategica-el-pueblo-en-armas/>

21. Efecto Cocuyo. (2017, junio 24). Oposición marcha hacia base militar y chavismo por la batalla de Carabobo. Recuperado de <http://efectococuyo.com/politica/oposicion-marcha-hasta-base-militar-y-chavismo-por-la-batalla-de-carabobo/>

22. *El Cooperante*. (2017, marzo 30). ¡Guerra de poderes! Sebín desconoce al TSJ sobre presos con boleta de excarcelación. Recuperado de <https://elcooperante.com/guerra-de-poderes-sebin-desconoce-al-tsj-sobre-presos-con-boleta-de-excarcelacion/>

23. Fernández, Julián L. (2015). Milicia Bolivariana: ¡Independencia y Patria Socialista! *Cuadernos de Marte*, 8, pp. 161-200.

24. Fitch, Samuel J. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University.

25. Garretón, Manuel Antonio (ed.). (1995). *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

26. Hanson Rebecca y Smilde, David. (2014, febrero 4). ¿La gente de Venezuela prefiere a la policía civil o a la militar? *Insight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-gente-de-venezuela-prefiere-a-la-policia-civil-o-a-la-militar/>

27. Hunter, Wendy. (1997). Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru. *Political Science Quarterly*, 112 (3), pp. 435-75.

28. Hunter, Wendy. (1998). Civil-Military Relations in Argentina, Brazil, and Chile. In: Agüero, Felipe & Stark, Jeffrey (eds.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America* (pp. 299-322). Miami: University of Miami.

29. Huser, Herbert C. (2002). *Argentine Civil Military Relations*. Washington: National Defense University.

30. Irwin, Domingo. (2010). Relaciones civiles y militares en Venezuela (1998-2008). En: Ramos, Francesca; Romero, Carlos y Ramírez, Hugo (eds.). *Hugo Chávez. Una década en el poder* (pp. 743-760). Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

31. Irwin, Domingo; Buttó, Luis Alberto y Langue, Frédérique. (2006). *Control civil y pretorianismo en Venezuela*. Caracas: UPEL.

32. Irwin, Domingo y Langue, Frédérique. (2004). Militares y Democracia: ¿el dilema de la Venezuela de principios del siglo XXI? *Revista de Indias*, LXIV (231), pp. 549-560.

33. Irwin, Domingo; Langue, Frédérique y Castillo, Hernán (coords.). (2007). *Pretorianismo venezolano del siglo XXI: ensayos sobre las relaciones civiles y militares venezolanas*. Caracas: UCAB-UPEL.

34. Irwin, Domingo; Langue, Frédérique y Castillo, Hernán (coords.). (2009). *Problemas militares venezolanos*. Caracas: UCAB-UPEL.

35. Jácome, Francine. (2008). Venezuela: Socialismo del siglo XXI y Fuerza Armada Nacional. *FES Policy Paper*, 21. Recuperado de [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4611\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4611_g.pdf)

36. Jácome, Francine. (2011). *Fuerza Armada, Estado y sociedad civil en Venezuela*. Caracas: FES. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08765.pdf>

37. Jácome, Francine. (2014). El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el nuevo contexto político venezolano: implicaciones para la seguridad regional (2013). *Perspectivas*, 5. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10708.pdf>

38. Jácome, Francine. (2017a). Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17 (4), pp. 44-52.

39. Jácome, Francine. (2017b). Crisis, seguridad y fuerza armada en Venezuela: retos en la relación colombo-venezolana. *Documentos de Política Venezolana*, 1.

[279]

Recuperado de <http://invesp.org.ve/francine-jacome-crisis-seguridad-y-fuerza-armada-en-venezuela-retos-en-la-relacion-colombo-venezolana/>

40. Linz, Juan J. y Stepan, Alfred. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

41. Manrique, Miguel. (2001). *Relaciones Civiles Militares en la Constitución Bolivariana de 1999*. Research and Education in Defense and Security Studies Seminar, CHDS-NDU, Washington.

42. Moreno, Lenys. (2017, junio 27). Gabinete de Maduro es el más militarista de los últimos 17 años. *La Verdad*. Recuperado de <http://www.laverdad.com/politica/122816-gabinete-de-maduro-es-el-mas-militarista-de-los-ultimos-17-anos.html>

43. Notitotal. (2017, enero 14). ¡Descaro! FANB «apolítica» arropa al PSUV en el Ejercicio Zamora 2000. Recuperado de <http://notitotal.com/2017/01/14/fanb-apolitica-arropa-al-psuv-ejercicio-zamora-200-fotos/>

44. Penfold, Michael. (2017, octubre 22). El nuevo Leviatán venezolano: entendiendo el #15OCT. *Prodavinci*. Recuperado de <http://historico.prodavinci.com/blogs/el-nuevo-leviatan-venezolano-entendiendo-el-15oct-por-michael-penfold/>

45. Pineda Sleinan, Julett. (2016, enero 16). Padrino López tras discurso de Ramos Allup: La Constitución no dice que la FANB es apolítica y no deliberante. *Efecto Cocuyo*. Recuperado de <http://efectococuyo.com/politica/padrino-lopez-tras-discurso-de-ramos-allup-la-constitucion-no-dice-que-la-fanb-es-apolitica-y-no-deliberante/>

46. Pion-Berlin, David. (1989). Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes. *Armed Forces & Society*, 15, pp. 411-429.

47. Pion-Berlin, David. (2008a). Defense Organization and Civil Military Relations in Latin America. *Armed Forces & Society*, 35, (3), pp. 562-586.

48. Pion-Berlin, David. (2008b). Militares y democracia en el nuevo siglo. *Revista Nueva Sociedad*, 213, pp. 50-63.

49. Pion-Berlin, David. (2016). *Military Missions in Democratic Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

50. Pion-Berlin, David & Trinkunas, Harold. (2010). Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America. *Comparative Politics*, 42 (4), pp. 395-411.

51. Pion-Berlin, David y Ugarte, José Manuel (comps.) (2013). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino.

52. Ramos, Francesca y Otálvaro, Andrés. (2008). La Fuerza Armada Nacional en la Revolución Bolivariana. *Revista Desafíos*, 18, pp. 12-49.

53. República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional. Ley Orgánica de la Seguridad. (28 de noviembre de 2002). Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6667.pdf>

54. República Bolivariana de Venezuela. Decreto 6239. (31 de julio de 2008). Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. *Resdal*. Recuperado de <http://www.resdal.org/atlas/venezuela-lofan.pdf>

55. República Bolivariana de Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia 651 (11 de junio de 2014). Recuperado de <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Sentencia-651.pdf>

56. República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Defensa. Resolución 013146. (16 de febrero de 2016). Recuperado de <http://cronica.uno/wp-content/uploads/2016/08/Resolucion-Estructura-Organizativa-FANB.pdf>

57. República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para la Defensa. Resolución 013224. (21 de febrero de 2016).

58. Rivas, José Antonio. (2009). Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela. *Reflexión Política*, 11 (22), pp. 68-80.

59. Rodríguez-Franco, Xavier. (2006). La democracia uniformada: el poder militar en Venezuela. *Polis*, 2 (1), pp. 245-271.

60. Serra, Narcís. (2003). *El control de las fuerzas armadas en la transición democrática*. Barcelona: Fundación Cidob.

61. Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). (2016) Military Expenditure Database. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/milex>

62. Valenzuela, J. Samuel. (1992). Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings. In: Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo & Valenzuela, J. Samuel. *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame.

63. Vitkauskas, Dovydas. (1999). The Role of Security Intelligence Service in a Democracy. NATO. Recuperado de <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf>

64. Von Bergen, Franz. (2015, octubre 25). Militares controlan más ministerios con Maduro que con Chávez. *El Nacional*. Recuperado de [http://www.el-nacional.com/siete\\_dias/Militares-controlan-ministerios-Maduro-Chavez\\_0\\_725927455.html](http://www.el-nacional.com/siete_dias/Militares-controlan-ministerios-Maduro-Chavez_0_725927455.html)

65. Von Bergen, Franz. (2016, julio 17). Líderes del PSUV dirigen batallones de la Milicia. *Control Ciudadano*. Recuperado de <http://www.controlciudadano.org/noticias/lideres-del-psuv-dirigen-batallones-de-la-milicia>

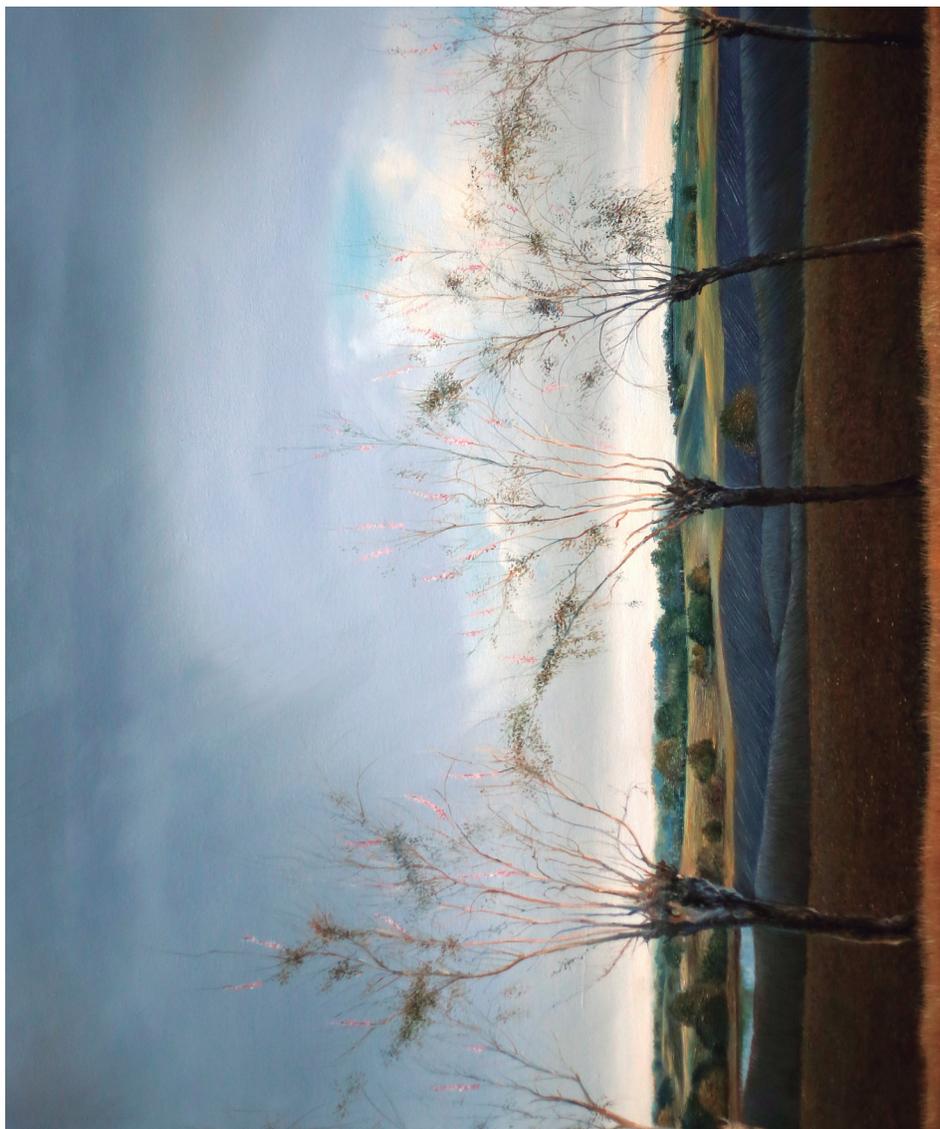
66. Wills, Aidan; Vermeulen, Mathias; Born, Hans; Scheinin, Martin; Wiebusch, Micha y Thornton, Ashley. (2011). Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union. *European Parliament*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

67. Withers, George; Santos, Lucila e Isacson, Adam. (2010). Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas. WOLA. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2010/11/predicaloquepracticas.pdf>

[281]



## Reseña



*Nacidos en tierra arada*  
De la serie *Terrenos invertidos*  
Óleo sobre lienzo  
69 x 87 cm  
2018  
Medellín





**Castillo Castañeda, Alberto y Niño González, César Augusto (eds). (2017). *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas*. Bogotá, D. C.: Universidad Santo Tomás\***

El trabajo de compilación y coordinación de esta obra, adelantado por los profesores colombianos Alberto Castillo Castañeda y César Augusto Niño González, logra integrar un destacable equipo de investigadores que apuntan a abordar, desde una perspectiva multidimensional, el análisis de los retos de la seguridad contemporánea desde su indivisible relación con la disciplina de las relaciones internacionales. Es importante iniciar por destacar que la construcción de este libro se enmarca en un contexto en el que las relaciones internacionales y los estudios en seguridad, como ámbitos disciplinares, apenas están en proceso de consolidación en la academia colombiana; donde, además, casi la totalidad de sus aportes han estado ligados, en mayor o menor medida, a la evolución y desafíos del conflicto armado que ha sacudido a este país por más de seis décadas.

En este sentido, con esta propuesta nos encontramos ante un salto cualitativo de gran importancia en la redirección de la incipiente academia colombiana de las relaciones internacionales hacia otros frentes de análisis; una academia que inicia, poco a poco, una transición desde la excesiva autorreferenciación a su contexto nacional para hacerse más ambiciosa y, sobre todo, global en sus apuestas analíticas. Así las cosas, lo que tenemos en esta propuesta editorial no es solo un ejercicio mancomunado de investigación de gran interés disciplinar, sino la materialización de la forma en que se entienden desde Colombia temáticas en las que tradicionalmente no se había incursionado.

[285]

El libro inicia, a modo de introducción, con la presentación de sus coordinadores y con un nutrido prólogo elaborado por el profesor de la Universidad Externado de Colombia, Florent Frasson-Quenoz. En este apartado, se enmarca con gran seriedad analítica la evolución del debate respecto del concepto de seguridad —e inseguridad—, así como su aplicación a varios de los escenarios y coyunturas específicas por las que transcurre el relato de la obra. Es así que, a través de la instrumentalización de un importante compendio de referentes teóricos, el profesor Frasson-

\* <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a13>

## Libros

Quenoz introduce varias discusiones y hallazgos por las que hace tránsito este monográfico, por supuesto, de la mano de los argumentos exhibidos por los propios autores.

Posterior a este ejercicio inicial, el libro está propuesto en cuatro grandes secciones, a saber: i. *Reflexiones y aportes conceptuales*; ii. *Interpretaciones contemporáneas*; iii. *Seguridad y paz en América Latina*; y iv. *Fenómenos regionales*.

En la primera parte, como su nombre nos lo indica, los cinco capítulos que lo componen se aproximan a consideraciones de orden conceptual que atañen al análisis de varios de los supuestos que intentan describir la problematización de los estudios sobre la seguridad en el marco del sistema internacional contemporáneo. Así, el análisis de César Niño respecto de la interpretación de las categorías desde la que se ha abordado evolutivamente el fenómeno de la guerra, centrándose de forma específica en la llamada *sexta generación*, o como en algunos círculos también se le ha apuntado a denominar guerras difusas, híbridas o de total incertidumbre. No obstante, la propuesta analítica de Niño es innovadora y se aparta de los análisis clásicos y convencionales.

[286]

Le complementa Luis Aparicio, quien nos sumerge en el análisis del terrorismo, pero no de manera abstracta, sino a partir de su relación histórica y objetiva con el mundo de las ideas como detonante susceptible, incluso, de predictibilidad.

A continuación, Jerónimo Ríos y Roberto Brocate retoman la discusión sobre el terrorismo, para indagar desde la caracterización de casos puntuales en el aumento del carácter asimétrico de su instrumentalización y de su proyección transnacional como consecuencia directa de escenarios de desinstitucionalización y debilidad estatal.

En cuarto lugar, a partir del estudio específico del fenómeno migratorio, Nadia García se centra en el análisis de la securitización de las fronteras y, por tanto, del territorio como una opción en abierto choque con los principios que sustentan la categoría conceptual de la seguridad humana.

Para concluir este apartado, y como no podía ser de otra forma, Armando Borrero expone, en un mundo convulso y en constante crisis, aún signado por la fuerte estructura del principio de soberanía estatal, los

alcances y límites del polémico *derecho de intervención*; todo ello a partir del juicioso análisis de casos como el de los Balcanes, Iraq, Libia y Afganistán.

La segunda sección, compuesta por seis capítulos, la inician María Catalina Monroy y Juan Pablo Vallejo, apuntando al estudio y análisis de la seguridad internacional a partir del enfoque feminista. Así, desde las metodologías desarrolladas en el marco del *The WomanStats Project*, se intenta indagar si —como ellos mismos se cuestionan— con respuesta positiva: “¿son los Estados con los niveles más altos de violencia hacia las mujeres menos pacíficos, de mayor preocupación para la comunidad internacional, y tendientes a ejercer relaciones conflictivas con los Estados vecinos?” (p. 147).

En el segundo apartado hace su aporte Laura Ballén, quien consigue articular los desafíos ambientales con el debate respecto a la seguridad y, a su vez, con la eventual consolidación de espacios de paz territorial. Así, con el acento en la realidad colombiana, la autora logra poner sobre la mesa el debate respecto de la degradación medioambiental más allá de su dimensión física, sino como resultado de un *proceso cognitivo* que cuestiona las premisas más importantes sobre las que se edifica el proyecto de la modernidad.

[287]

A continuación, Mauricio Palma retoma la problemática migratoria para enfrentarla en paralelo a los sistemas de seguridad estatales y al régimen internacional de los derechos humanos, logrando demostrar la hipótesis de que poco importan a los Estados los derechos humanos de los migrantes cuando está de por medio la acérrima defensa de sus intereses soberanos.

En el cuarto apartado, aparece Andrés Gaitán, que a partir de un enfoque fuertemente teórico nos lleva por el debate entre las categorías de disuasión y control, específicamente en un contexto donde la seguridad, desde su arista *Cyber*, plantea un universo de retos para la tradicional forma de organización estatal, al igual que para los clásicos principios que rigen el sistema internacional.

Seguidamente, Néstor Maldonado nos ofrece un muy cautivante tema de debate: el ejercicio de la objeción de conciencia en el ámbito de las fuerzas militares y su influencia en el binomio seguridad-paz. En ese sentido, desde la pertinencia que ofrece el caso colombiano para el abordaje de este análisis, se plantea una interesante aproximación a la protección de las libertades individuales y mecanismos de participación política como vía hacia la construcción colectiva de contextos de paz estable y duradera.

Para finalizar esta parte, y también con la pertinencia que ofrece el estudio de la actual realidad colombiana, Néstor Rosanía nos pone sobre la mesa de debate los retos que, para los sistemas políticos democráticos, supone el acceso y consolidación del derecho a la participación política en entornos de posacuerdo. Así, la ponderación entre los derechos a la paz y la justicia, que puede nutrir hipotéticos escenarios de interrelación entre el Estado y los grupos desmovilizados, son el foco de esta propuesta.

El tercer apartado, estructurado en cuatro capítulos, nos ofrece una aproximación a los estudios en seguridad encaminados al análisis concreto de realidades latinoamericanas. En un primer momento, Fabio Sánchez Cabarcas estudia las respuestas de la Unasur en relación con la gestión de los retos que, en materia de seguridad, desafían al subcontinente suramericano. De este modo, la posible consolidación de un espacio no anacrónico, multilateral y autónomo de gestión de la seguridad en la zona son los principales elementos que nutren su análisis.

En seguida, David González y Emilmar Rodríguez apuestan por aportar elementos que permitan redefinir el diseño de la política exterior colombiana con la mirada puesta en un escenario de posconflicto, más estratégica y sincronizada con los intereses de Latinoamérica y el Caribe y, por tanto, más autónoma respecto de la histórica influencia de los Estados Unidos.

En tercer lugar, Dulfary Calderón ubica su estudio en las lecciones y retos que derivan del tratamiento otorgado a menores excombatientes en algunos casos del orbe latinoamericano. En este sentido, la autora, en un recorrido por los casos de América Central y de Colombia, indaga en la necesidad imperiosa de no perder la oportunidad de construir nuevas ciudadanías que permitan, a partir de un tratamiento adecuado del fenómeno de los niños desvinculados del conflicto, ayudar a reconstruir el tejido social tan deteriorado por la indolencia de la guerra.

Por último, la tercera parte cierra con el capítulo a cargo de Mauricio Jaramillo, donde se retoma el análisis de la necesidad de redirigir el diseño de la política exterior colombiana de cara a su nueva realidad: el posconflicto. De este modo, Jaramillo hace una aproximación propositiva a lo que debería ser la consolidación de un nuevo principio o modelo sobre el que se construya la nueva agenda exterior para este país suramericano: *la neutralidad activa*.

En la cuarta y última parte de este libro, integrado a su vez por cuatro secciones, el objetivo es el estudio de tres casos de interés global, partiendo del Triángulo Norte de Centroamérica, pasando por los desafíos que para Estados Unidos y Rusia impone el sistema internacional contemporáneo, para finalmente desembocar en los retos que enfrenta la seguridad europea ante el auge de la extrema derecha.

El inicio lo ofrecen Johanna Amaya, José Cepeda y Miguel Gomis, quienes proponen un análisis de las estrategias tras los proyectos y programas financiados por la comunidad internacional como alternativa de gestión a los problemas estructurales de violencia, pobreza y desinstitucionalización que afrontan Guatemala, Honduras y El Salvador. Allí intentan abordar la ineficacia de la ayuda en espacios signados por la descontextualización, la descoordinación y la aplicación de enfoques meramente coyunturales; sin embargo, desde un destacable esfuerzo de reflexión ponderada, logran identificar fortalezas y oportunidades que pueden nutrir estos procesos de acompañamiento a mediano y largo plazo con resultados positivos.

A renglón seguido, Sara Quintero y Miguel González nos trasladan al estudio de la evolución de la seguridad internacional a partir del estudio particular de los casos de Estados Unidos y Rusia. En este análisis de naturaleza comparada se ofrece una interesante aproximación a la forma en que estas dos potencias han venido modelando sus mecanismos de protección y estrategias de interacción en el sistema internacional como consecuencia de la presencia de *nuevas amenazas cada vez más globales y complejas*, ligando su argumentario muy de la mano de la pertinencia en la aplicabilidad del enfoque de seguridad humana.

[289]

En línea directa con lo anterior, Tania Rodríguez nos ofrece un estudio específico de los retos de la política exterior de la Rusia de Putin en el marco de la sociedad internacional contemporánea. Así, desde varios frentes de interés, como su papel en Oriente Medio, las tensiones con la OTAN y las relaciones con Estados Unidos, Rodríguez plantea una Rusia al alza como protagonista de la nueva configuración del *tablero global* y, por tanto, de la reorganización del esquema internacional de seguridad.

Finalmente, para cerrar el capítulo y el conjunto del libro, se nos ofrece por parte Christian Sánchez una problematización del fenómeno del fortalecimiento de las propuestas de extrema derecha como alternativa de liderazgo en varias latitudes de Europa. Así, a través de un recorrido por casos particulares como los de Francia, Alemania, Polonia, Austria y el

## Libros

Reino Unido, este capítulo dibuja un difícil panorama para la defensa de los valores multiculturales y cosmopolitas que inspiraron en sus inicios el esperanzador proceso de integración europeo.

En definitiva, los profesores Castillo y Niño, con su ejercicio de compilación sistemático de estos diecinueve capítulos, nos ofrecen una opción rigurosa y renovada de entender la problemática multidimensional a la que se enfrenta el actual escenario de la seguridad internacional, así como de las variadas perspectivas de estudio desde las que se aborda. Por supuesto, debo insistir en que buena parte del valor de esta propuesta bibliográfica no radica únicamente en la evidente calidad de los autores y los análisis que la integran, sino en una nueva perspectiva que, como la de la academia colombiana, empieza a incursionar con firmeza y proyección en ámbitos que, hasta ahora, no le eran comunes.

[290] En términos generales, y para concluir, es importante subrayar nuevamente que este interesante libro hace un estudio profundo, detallado y valiente de una problemática amplia y pertinente a partir de una apuesta interdisciplinaria bien diseñada. No cabe duda de que la intención analítica del equipo de investigadores es abordada a cabalidad. La construcción del sustento teórico a lo largo de cada acápite de la obra es resaltable. El manejo conceptual que acompaña el recorrido argumental de los autores sirve de base para el desarrollo de un trabajo de destacables calidades científicas.

Incuestionablemente estamos, desde una perspectiva latinoamericana, ante un muy importante aporte de orden científico-interdisciplinario al estudio de la complejidad de la interrelación de la triada seguridad-paz-sistema internacional. Solo queda esperar nuevas propuestas que nos permitan visualizar los avances de la academia colombiana en esta subárea de la disciplina de las relaciones internacionales y, de modo particular, de los nuevos estudios en que se embarque el reconocido grupo de académicos que aportaron al desarrollo de esta obra.

*Hugo Fernando Guerrero Sierra (Colombia)<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Abogado. Entre otros, es magíster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional. Doctor en Relaciones Internacionales y Globalización. Docente-investigador de la Facultad Ciencias Económicas y Sociales, y director del Grupo de Investigación en Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de La Salle, Colombia. Correo electrónico: hfguerrero@unisalle.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7280-1662>

## Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos contemporáneos, que ostenten rigurosidad conceptual, 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 y publicación de artículos.** A través de la página web. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. La publicación de cada edición se realiza el 25 de enero y el 15 de julio, respectivamente.

**2. Enfoque temático.** Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas
- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva, pero no limita, la publicación alrededor de los siguientes temas:

- Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas
- Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública
- Ciudadanías, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto

[291]

- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios
- Campo estatal, poder local y conflictos
- Seguridad, conflictos, violencia y políticas
- Memoria, conflicto armado y guerra

Adicionalmente, es fundamental que los artículos establezcan un vínculo entre los contextos nacionales particulares con la realidad regional e internacional.

**3. Formato general.** El artículo debe adjuntarse a través de la plataforma web 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 7500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, no debe ser superior a 31 páginas. En el caso de las reseñas críticas se sugiere que la extensión no sobrepase las 2000 palabras.

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación 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 y el título o tema general de la misma.

[292]

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 dichos requisitos; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

**4. Información sobre los autores.** En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; y para

aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

**5. 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 de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, 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. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

[293]

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, comprometiéndose 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.

**6. Propiedad intelectual.** Los autores son los titulares de los derechos morales de sus artículos y pueden archivar y divulgar citando la fuente. *Estudios Políticos* asume los derechos de reproducción. Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

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)

## 7. Tipos de textos

**Reseña crítica.** Es un texto breve —se sugiere no sobrepasar las 2000 palabras— en el que se presenta y sintetiza una obra de actualidad —en este caso, sobre alguna problemática política—, y que incluye una valoración argumentada de la obra, sea positiva o negativa, en la que se establece su aporte y relevancia al conocimiento. El autor debe procurar exponer la tesis central y sus componentes, contextualizar la obra, analizar y no solamente resumir, argumentando su validez y relevancia, finalizando con unas conclusiones que den cuenta de la obra y su valoración a partir de lo argumentado. La reseña también debe incluir un título, de 4 a 6 palabras clave y un resumen analítico de no más de 120 palabras.

**Artículo producto de investigación.\*** Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

[294]

**Artículo de revisión.\*** Presenta resultados de investigación a partir de una perspectiva analítica, interpretativa o crítica de un autor, recurriendo a fuentes originales.

**Artículo de reflexión.\*** Resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.

\* A partir del *Documento guía* de Colciencias, 2010.

## 8. Estructura general de los artículos

**Título.** En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ilustrar el tema principal, las variables y los aspectos teóricos que se investigan. No debe sobrepasar las 30 palabras o los 150 caracteres.

**Resumen.** Debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ser de tipo analítico, elaborado en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, se deben resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión.

**Palabras clave.** Deben oscilar entre 4 y 6. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués deben presentarse en los tres idiomas. Deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas —se recomienda el tesoro de la Unesco—.

**Introducción.** En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

**Discusión.** En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

[295]

**Conclusión.** Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

**Citas en el texto.** Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

- 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.

[296]

**Notas al pie de página.** Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar observaciones no publicadas, 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.

**Referencias bibliográficas.** Deben ubicarse al final del artículo; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se citan 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. 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, ejemplo:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- **Capítulos**

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- **Artículos de revistas académicas**

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

- **Artículos de publicaciones periódicas**

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

[297]

- **Ponencias**

— Apellido, Nombre. (Año, día, mes). *Título de ponencia*. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

- **Memorias**

— Apellido, Nombre. (Año). *Título de la ponencia*. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- **Escritos no publicados**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

- **Documentos legales**

Son 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.

- **Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

[298]

- **Informe técnico**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

- **CD-ROM**

— Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

### **Cibergrafía**

- **Formato general**

— Apellidos, Nombre. (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre de la página web*. Recuperado de URL o DOI

Aunque no todos los documentos electrónicos tienen DOI, si lo tiene debe ser incluido como parte de la referencia.

En el caso de los demás tipos de publicaciones se mantiene la forma general del material impreso agregando la URL o el DOI.



**Imprenta**  
**Universidad de Antioquia**

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13

Correo electrónico: [imprenta@udea.edu.co](mailto:imprenta@udea.edu.co)

Impreso en julio de 2018

