

Artista invitada

Yamith Quiroz David

Medellín, Antioquia
28 de abril de 1990
quirozdavid.art@gmail.com

Estudios realizados

Licenciatura en Educación en Artes Plásticas, Universidad de Antioquia, 2019.

Exposiciones colectivas

V Salón de Grabado, Museo El Castillo, Medellín, 2017.

Sexta Bienal de Arte Joven de Comfenalco, Mención de Honor por la obra Raquis de Carga, Cámara de Comercio Medellín-Aburrá Norte, Medellín, 2017.

Subasta Anual, Fundación y Galería Casa Tres Patios, Medellín, 2017.

El triunfo sobre el vacío, Carta Abierta Galería, Bogotá, D. C., 2018.

en-CONTEXTO, Empresa de Gestión Cultural Ítaka, Medellín, 2018.

Sexta Edición Feria del Millón, Centro Creativo Texturas, Bogotá, D. C., 2018.

Fortuna, diálogos, extracción, economía y cultura, Museo Universitario Universidad de Antioquia, Medellín, 2019.

Feria Internacional de Arte Bogotá (Artbo), Alcaldía de Bogotá, Bogotá, D. C., 2019.

Largo x Ancho x Alto, Ciudad Sin dimensión, Biblioteca EPM, Medellín, 2019.

Heartists, Centro Colombo-Americano, Medellín, 2019.

Comentario

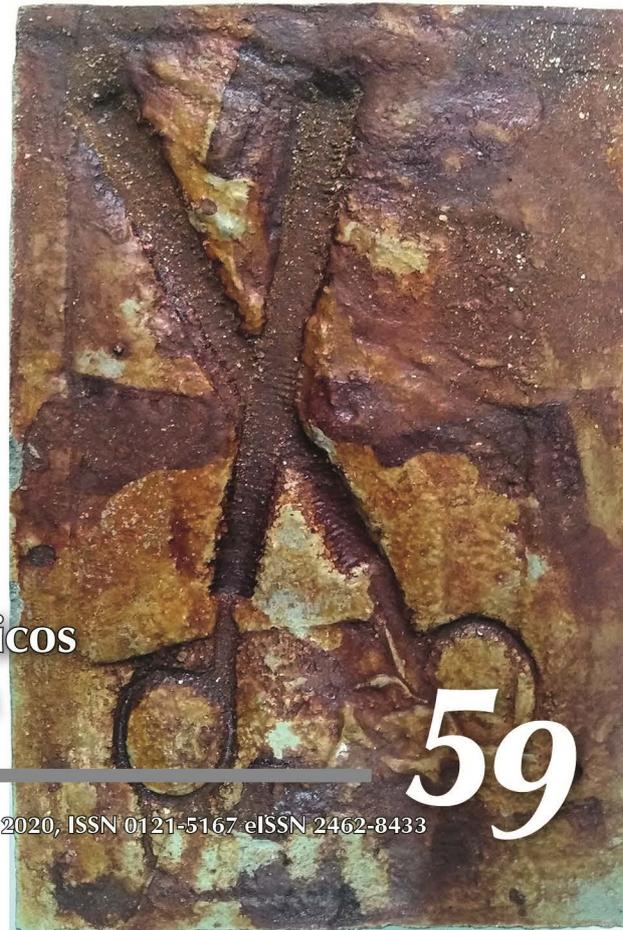
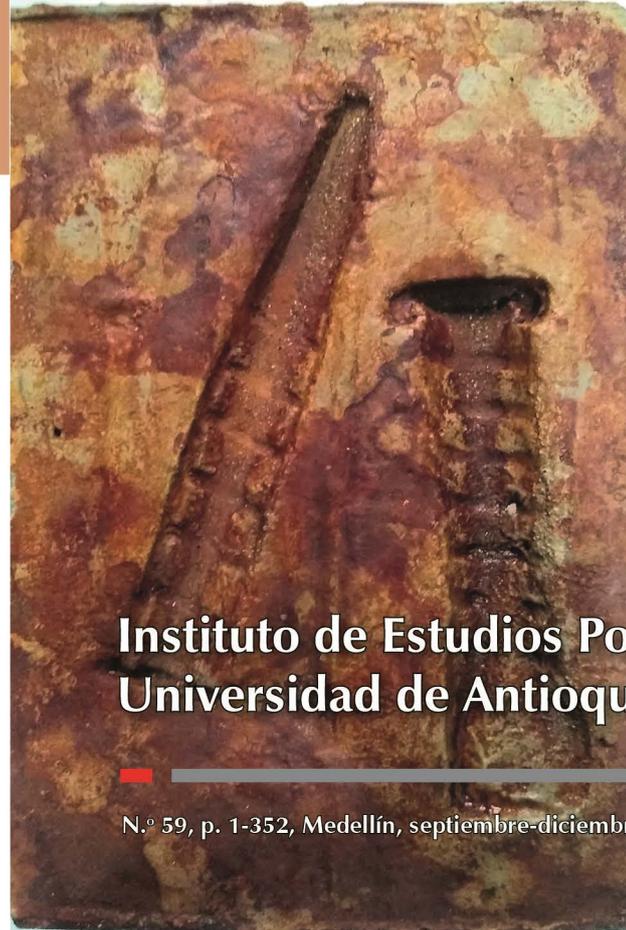
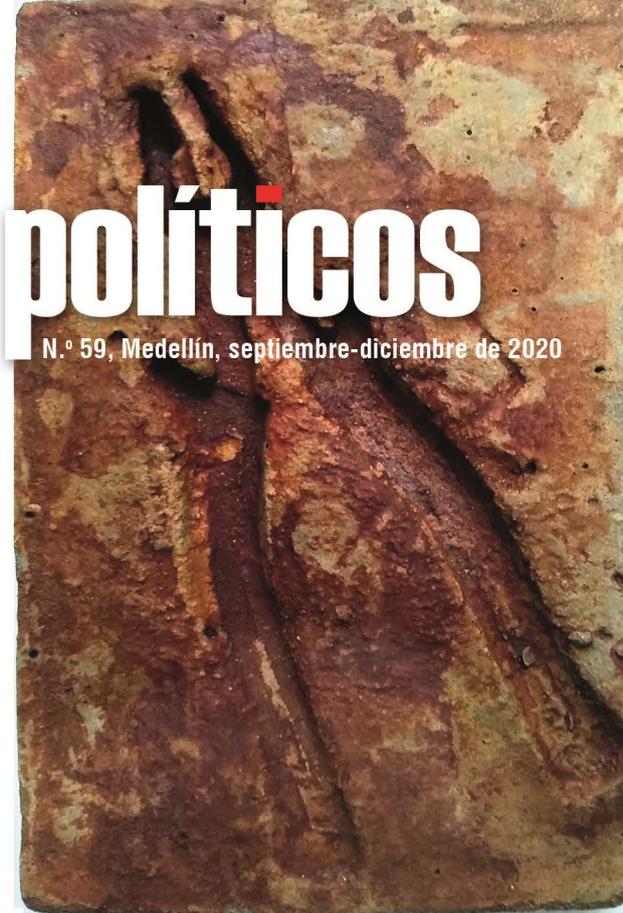
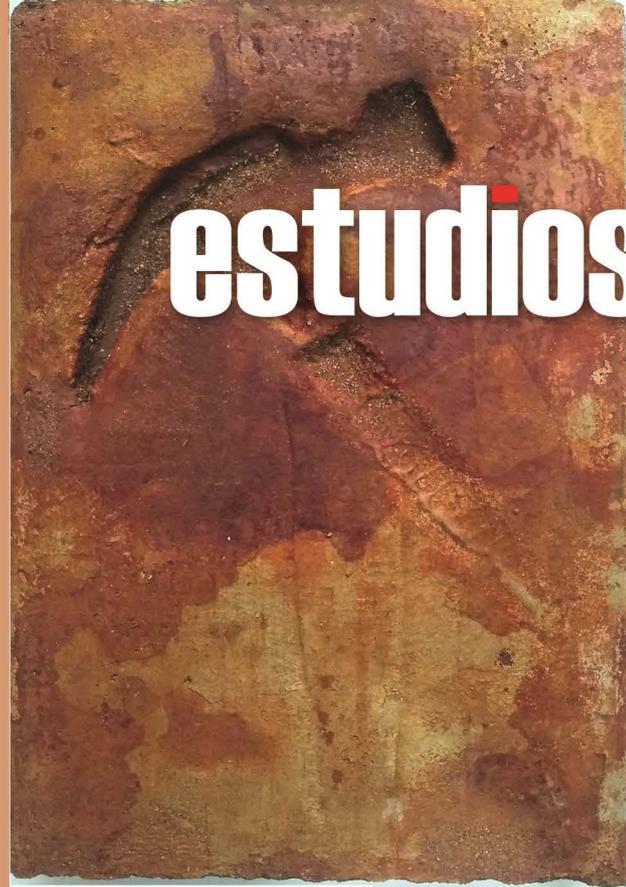
Yamith Quiroz despliega su obra en torno a la idea de la construcción como acto de desarrollo tanto físico como intelectual del hombre. Por medio de la escultura y el dibujo indaga sobre el diseño morfológico del cuerpo humano en relación con los objetos que erige para relacionarse con el territorio, con la memoria, con la evolución de la especie y con la misma construcción entendida desde un punto de vista arquitectónico, anatómico, cíclico y progresivo.

Septiembre-diciembre de 2020, ISSN 0121-5167

estudios políticos 59

estudios políticos

N.º 59, Medellín, septiembre-diciembre de 2020



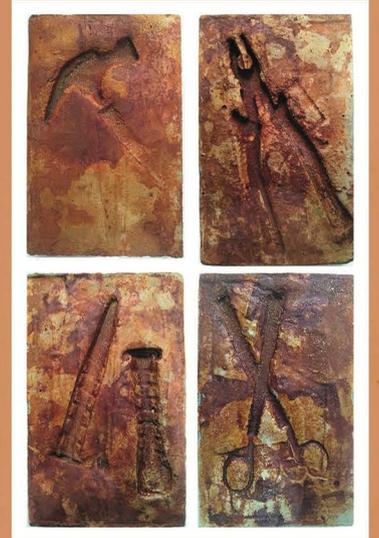
Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

59

N.º 59, p. 1-352, Medellín, septiembre-diciembre de 2020, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



Yamith Quiroz David

Fósil I-IV

De la serie

Erratas, de la verdad histórica del hombre

Escultura, cemento, óxido mineral,

fibra de concreto

25 x 15,2 x 5 cm

2020

Medellín

estudios políticos

N.º 59, Medellín,
septiembre-diciembre de 2020



estudios políticos

estudios políticos

N.º 59

Septiembre-diciembre de 2020

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, 59, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2020

Director

Germán Darío Valencia Agudelo

Editor

Carlos Esteban Flórez Mazo

Comité Editorial

Manuel Alcántara Sáez (España)
Rocío Annunziata (Argentina)
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)
Marcelo Cavarozzi (Argentina)
Eduardo Domenech (Argentina)
Adriana María González Gil (Colombia)
Harlan Koff (Luxemburgo)
Catalina Montoya Londoño (Colombia)
Alejandro Medici (Argentina)
Mehmet Özkan (Turquía)
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)
Daniel Pécaut (Francia)
Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)
Marisa L. Revilla Blanco (España)

Comité Honorífico

María Teresa Uribe de Hincapié (QEPD)
Carlos Gaviria Díaz (QEPD)
William Restrepo Ríaza

Auxiliares administrativos

Yésica Valencia Tobón
Angie Marcela Velázquez Blandón

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, 59, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2020

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación

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

Recepción de correspondencia

Calle 70 N.º 52-27, Medellín, Antioquia.
Teléfono (574) 219 86 91. Fax (574) 219 59 60
revistaepoliticos@udea.edu.co
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/>

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.

estudios políticos

Estudios Políticos, 59, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2020

Política Editorial

Estudios Políticos es una publicación cuatrimestral 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 bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NonCommercial-ShareAlike. 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 published every four months 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 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, 59, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2020, pp. 1-352
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

- El análisis político transaccional de Oliver Williamson. *In memoriam*** 9-22
_____ *Germán Darío Valencia Agudelo*

Artículos

- La escritura y los horizontes de la política. Sobre el comunismo literario en el debate entre Maurice Blanchot y Jean-Luc Nancy** 24-44
Writing and the Horizons of Politics. On Literary Communism in Maurice Blanchot and Jean-Luc Nancy's Debate

_____ *Juan José Martínez Olguín*

- Pueblos indígenas. Reconocimiento y tensiones político-normativas al interior del espacio público en Chile, 1990-2010** 46-73
Indigenous Peoples. Recognition and Normative-Political Tensions within Public Space in Chile, 1990-2010

_____ *Catalina Daniela Riquelme Tapia, Mario Samaniego Sastre*

- La gobernanza para enfrentar el problema de la desaparición de personas. Experiencias de interlocución entre familiares de personas desaparecidas y autoridades gubernamentales en los estados de Coahuila y de Nuevo León (2009-2018)** 75-97
Governance to Face the Problem of the Disappearance of People. Interlocution Experiences between Relatives of Missing Persons and Governmental Authorities in the States of Coahuila and Nuevo León (2009-2018)

_____ *María Teresa Villarreal Martínez*

- «Adaptación a la constante movilidad y progreso de la ciencia bélica». Misiones de Estados Unidos para la modernización del Estado colombiano, 1959-1962** 99-122
«Adaptation to the Constant Mobility and Progress of Military Science». United States Missions for the Modernization of the Colombian State, 1959-1962

_____ *Juan Carlos Vélez Rendón*

- Los paisajes de la transición en Colombia. El caso del Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó, Chocó** 124-148
The Landscapes of the Transition in Colombia. The Case of the Community Council of La Larga and Tumaradó Rivers, Chocó

_____ *Julián Salazar Gallego, Julián Esteban García Romero*

Restitución de tierras en Antioquia, Colombia. Base para la consolidación del sujeto de derecho mujer y sus repercusiones en el posacuerdo 150-175
Land Restitution in Antioquia, Colombia. Basis for the Consolidation of Women as Subjects of Law and its Repercussions on the Post-Agreement

_____ *Natalia María Posada Pérez*

Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental 177-209
Socio-Environmental Conflicts in Antioquia after the Implementation of the Peace Agreement. Between the Construction of Territorial Peace and Environmental Peace

_____ *Anna María Franco Gantiva*

Sección temática

Presentación. Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder regional 211-225

_____ *Juan Carlos Arenas Gómez*

«Son gente como yo». Brókeres y construcción de maquinaria política en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, Colombia (2008-2019) 227-251
«They are People Like Me». Brokers and Political Machine-Building in Palmira, Valle del Cauca, Colombia

_____ *Camilo Ernesto Serrano Corredor*

El triunfo de las campañas posmodernas. Los casos de las alcaldías de Bogotá y Medellín en las elecciones de 2019 253-278
The Success of Post-Modern Campaigns. The Cases of Bogotá and Medellín's Mayors in the 2019 Elections

_____ *Ismael Crespo, José Alejandro Cepeda, José Miguel Rojo*

Excombatientes, legados de violencia y competitividad electoral. Elecciones locales en Colombia, 2019 280-301
Former Combatants, Legacies of Violence, and Electoral Competitiveness. Local Elections in Colombia, 2019

_____ *Jose Antonio Fortou, Santiago Sosa*

Incorporación política posinsurgente en Colombia, 1991-2019. Actores extrasistémicos y sistema de partidos 303-328
Post-Insurgent Political Incorporation in Colombia, 1991-2019. Extra-Systemic Actors and the Party System

_____ *Didiher Mauricio Rojas Usma*

Reseña crítica

Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). La Ciencia Política en América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo 330-336

_____ *Camilo Alipios Cruz Merchán*

Gutiérrez Sanín, Francisco. (2017). La destrucción de una República. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia 338-343

_____ *Cristian de Jesús Acosta Olaya*

Editorial



Yamith Quiroz David
Nuevas vegetaciones I
De la serie *El mito de flora*
Escultura, palustres, cabo de madera
40,5 x 24 x 10 cm
2020
Medellín



El análisis político transaccional de Oliver Williamson. *In memoriam*

El 21 de mayo de 2020, en medio de la crisis mundial de la salud por el Covid-19, murió en Estados Unidos Oliver Williamson como consecuencia de una neumonía complicada por problemas de salud previos. Este científico social recibió en 2009, en compañía de la politóloga estadounidense Elinor Ostrom (1933-2012), el premio Nobel de Economía, en reconocimiento «por sus teorías sobre el papel de las empresas en la resolución de conflictos y por el análisis del papel de las empresas como estructuras de gobierno alternativas y sus límites» (The Nobel Prize, s. f.).

Oliver Williamson, quien es un autor poco conocido dentro de la ciencia política, realizó importantes aportes teóricos a este campo de estudio. Williamson es el artífice del enfoque análisis político transaccional (APT). El presente texto quiere destacar la propuesta teórica y analítica que hace este autor a la ciencia política contemporánea. Para esto se contextualizará la aparición de la propuesta dentro de los institucionalismos en las ciencias sociales, luego se exponen los rasgos generales del APT y, finalmente, la manera como su trabajo se viene utilizando y expandiendo en variados temas de los estudios políticos.

Los nuevos institucionalismos en la ciencia política

En 1989, cuando se publica *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (March y Olsen, 1997), el camino recorrido por los nuevos institucionalismos en ciencia política apenas iniciaba (Moe, 1990). En aquel momento el rol protagónico, sin duda, lo tenía el nuevo institucionalismo sociológico (Brinton y Nee, 1998; Romero, 1999). Sin embargo, en poco menos de una década y debido a los trabajos de autores como Thráinn Eggertsson (1995), Peter Hall y Rosemary Taylor (1996), Douglass North (1990a), Guy Peters (2003), Kenneth Shepsle (1999) y Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985) se fue consolidando dentro de la ciencia política otros nuevos institucionalismos, entre ellos, el histórico y el de la elección racional (Hall y Taylor, 1996), para finalmente, al iniciar el nuevo siglo, tener como resultado al menos siete u ocho vertientes

más de este importante enfoque dentro de nuestro campo disciplinar (Scott, 2001; Peters, 2003).

Sin embargo, desde 2003 la tendencia creciente de aparición de nuevos institucionalismos en ciencia política se ha reducido (Basabe, 2007; Eslava, Orozco y Valencia, 2011). Aunque se reconoce el apogeo y fortalecimiento constante que tiene este enfoque en la política, pues se sigue hablando de un «retorno de las instituciones» en la agenda de investigación principal de la ciencia política (Abal, 2012, pp. 55-59), al mismo tiempo se advierte que en lugar de la proliferación de un mayor número de enfoques de los nuevos institucionalismos lo que se viene produciendo es un diálogo y acompañamiento explicativo entre ellos.

En este escenario es que emerge la propuesta teórica de Oliver Williamson a los estudios políticos. El APT se presenta como una herramienta teórica que pueden utilizar los estudiosos de la política para analizar la realidad social. Es un enfoque que rescata los clásicos estudios del Estado y de la cultura política, e intenta inyectar mayor realismo a la explicación y comprensión de una amplia cantidad de fenómenos políticos (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Se caracterizan por defender a las instituciones como un rasgo estructural de la sociedad y como forma de gobierno que permanece en el tiempo y que afecta el comportamiento de los agentes políticos (Peters, 2003).

En este sentido, Williamson no continúa con la lógica de dividir los institucionalismos, sino de integrarlos, busca establecer un diálogo con los distintos enfoques, con el institucionalismo de la elección racional, con el histórico y con el económico, entre otros. Retoma del enfoque de la elección racional la idea de actores racionales y modelos subjetivos de análisis en la toma de decisiones políticas —individualismo metodológico—; del histórico la importancia del pasado en la comprensión de las ideologías, cuya idea se sintetiza en el concepto de senda o camino de la dependencia — *path dependence* o *path dependency*—, las cuales advierten de los cambios lentos que dan en las instituciones; y finalmente, del nuevo institucionalismo económico la idea de diversos mecanismos de coordinación y la importancia de los costos y de la información en las transacciones de diverso tipo.

En síntesis, el APT debe pensarse como un esfuerzo multidisciplinar que busca integrar enfoques, perspectivas de análisis y aportes variados; un

programa de investigación que reconoce las contribuciones procedentes de la ciencia política, de la económica política y de la sociología política, además de otras de disciplinas como la ciencia cognitiva y la historia, y logra construir y proponer una visión de conjunto; un programa que enfatiza en el matrimonio que hay entre la teoría política y las ciencias sociales, intentando proponer y construir un programa de investigación más completo, realista e integrador, cuyo objetivo final es construir una visión funcional para el análisis de distintos fenómenos políticos (Lane y Ersson, 2000).

Rasgos generales del análisis político transaccional

Para el APT el mundo político es un universo de transacciones (North, 1998). Para satisfacer sus necesidades en el sistema político, los individuos deben realizar un gran conjunto de transacciones de todo tipo —opinar, participar, votar, marchar, protestar, entre otros—. Estas pueden ir desde la simple decisión de comprar un periódico para informarse sobre la propuesta política que hace un candidato a un cargo público, hasta colocarse en la posición de candidato y verse abocado a realizar un sinnúmero de transacciones para conseguir el objetivo de ser elegido, por ejemplo, inscribir su candidatura ante una autoridad, conseguir apoyos y recursos económicos para su campaña, o reunirse con los votantes en un gran escenario al cierre de su campaña. De allí que para el APT la unidad básica o más simple de análisis sea la transacción.

Para este enfoque, una transacción puede identificarse fácilmente, lo único que hay que hacer es observar analíticamente si es posible separar tecnológicamente una actividad de otra: «ocurre una transacción cuando se transfiere un bien o servicio a través de una interfaz tecnológicamente separable. Termina una etapa de la actividad y se inicia otra» (Williamson, 1989, p. 13). Lo que lleva a pensar la realización de un fin en una cadena amplia de actividades.

Así —continuando con el ejemplo del candidato político— es muy fácil separar la actividad de inscripción de candidatura ante una autoridad de otra donde se recolectan recursos para la campaña política, reconociendo que las dos transacciones hacen parte de una misma empresa que busca llevar a una persona a ocupar un cargo público mediante el voto popular. En la primera transacción los insumos y procesos son distintos a los utilizados en la segunda transacción. Lo que plantea el APT es que cualquiera sea la naturaleza del

bien o servicio puede analizársele como una ocurrencia de transacciones entrelazadas —interfaces—: cuando termina una etapa inicia otra que es tecnológicamente distinta.

Una vez identificada la transacción, el modelo advierte que su realización conlleva costos —costos de transacción—, idea proveniente de Ronald Coase (1937, p. 390), quien los define como aquellos en los que incurren los agentes —ciudadanos, organizaciones, entre otros— al hacer intercambios. En ellos se pueden incluir los costos de conseguir información —por ejemplo, en los que se incurre a la hora de conocer un programa político de un candidato—, de negociar y elaborar un contrato —por ejemplo, en el diseño y discusión de una norma local o nacional, tipo constitución— o de construir una norma formal y hacerla cumplir —por ejemplo, el análisis de ciclo de una política pública, desde su discusión normativa hasta su etapa de evaluación—. En síntesis, son los costos en que se incurre para administrar y hacer funcionar el sistema político.

Los costos de transacción surgen debido a tres actividades básicas: i) la planificación: se requiere planear el futuro y los individuos se ven limitados por la racionalidad, el mundo es complejo y hay incertidumbre que hace imprevisible el mundo que les rodea, esto significa que se requiere conocimientos que ayuden a predecir y planificar las contingencias (Simon, 1957); ii) los contratos son incompletos: no es posible hacer una planificación completa de los contratos, es difícil describir de manera minuciosa las acciones y además los estados posibles del mundo (Hart, 1995, p. 4); iii) es necesario hacer cumplir el contrato: existe contingencias donde puede no haber acuerdos en el desarrollo del contrato que hace que una tercera persona desinformada —por ejemplo, un tribunal— tenga que intervenir para hacer cumplir razonablemente. De allí que Williamson identifique los costos de transacción como los «costos comparativos de la planificación, la adaptación y el monitoreo de la terminación de la tarea bajo diversas estructuras de gobernación» (Williamson, 1989, p. 13). Costos que pueden incrementarse cuando las cosas no salen como se planeaba.

Para Williamson, en los sistemas políticos se presentan fricciones o fallas en el funcionamiento que provocan un incremento de los costos, debido al ambiente exógeno, no controlado. Las fricciones afectan al sistema político, reducen su normal funcionamiento y producen perturbaciones que no permiten el logro del objetivo, incluso pueden producir fallos en el

sistema (Hardt, 2009). Lo que hacer el APT es identificar estas fricciones y encontrar las razones que las causan, a fin de corregirlas y reducir los costos. En otras palabras, el APT intenta conocer el funcionamiento de la maquinaria del sistema político, identificar y atender las fricciones y corregirlas para que finalmente se logre el objetivo. Estas fricciones son mitigadas en la medida en que las partes incurren en ciertos tipos de costos en cada una de las transacciones, garantizando que la transferencia funcione armoniosamente si se incide en costos asociados a la planeación, adaptación y monitoreo —bajo diversas estructuras de gobernación— de lo acordado.

Finalmente, el APT presenta, identifica y analiza las estructuras de gobernación. La gobernación, nos dice Williamson (2001, p. 12), es «un esfuerzo para crear orden y, por ende, mitigar el conflicto y lograr ganancias mutuas». Reconoce que los actores políticos cuentan con varias opciones para realizar los intercambios políticos u opciones de coordinación de las actividades, desde aquellas que consisten en dejar que otros decidan por ellos —que otros voten, que otros marchen o que otros hagan—, hasta organizarse para el hacerlo ellos mismos —yo decido, yo participo, yo opino—, incluso unirse con otras personas para lograr los fines —nosotros lo hacemos, nosotros participamos, nosotros opinamos—.

Cada una de estas formas de alcanzar los fines tienen asociadas alguna forma de gobierno o estructura de gobernanza. Lo que hace el modelo analítico transaccional es identificar las estructuras de gobierno y analizar en cada una de ellas los atributos básicos de la transacción: la incertidumbre, la frecuencia de las transacciones y la especificidad de los activos. El primer atributo se asocia al grado de incertidumbre —política— en el que se realiza la transacción; el segundo, a la recurrencia o regularidad con que los actores realizan las actividades asociadas al bien o servicio; y el tercero, a la especificidad del activo humano, es decir, al grado de conocimiento y especialización de los hombres y mujeres que se encargan de realizar las actividades políticas (Valencia, 2019).

Una vez analizado cada uno de estos atributos, en un contexto institucional —normas de juego— y organizativo —jugadores o actores—, la teoría permite sugerir una forma de gobierno para la consecución de la transacción. Estas estructuras de gobernación se mueven entre integración vertical o jerarquía unilateral, hasta opciones de mercado y multilateral. La elección de opción de gobierno más conveniente dependerá de la

evaluación que se haga de los tres atributos. Así, por ejemplo, ante un grado de incertidumbre bajo y una especificidad de los activos alta, la teoría transaccional sugiere como opción de realización de la transacción la jerarquía u organización interna (Valencia, 2019).

En síntesis, el trabajo investigativo necesita identificar la transacción, designar y explicar los principales atributos de la transacción a fin de identificar los costos de transacción —costos de información, de contratación, de organización o burocracia, y de vigilancia de contratos, entre otros— (Williamson, 1991, p. 13), para finalmente indicar la estructura de gobernanza —*governance*— más conveniente para promover la adaptación de naturaleza autónoma y cooperadora, todo ello en un contexto institucional y organizativo, y con presencia de agentes con racionalidad limitada y oportunistas.

La agenda de investigación del análisis político transaccional en la ciencia política

Al comenzar el nuevo milenio Williamson (2001) se puso a la tarea de hacer un balance sobre los nuevos institucionalismos y diseñó un esquema de síntesis donde ubica en niveles todo el programa de investigación de los nuevos institucionalismos. El autor identifica cuatro niveles de análisis con los que presenta un panorama global y muy completo para ubicar a los analistas y su trabajo científico:

El primer nivel corresponde a la teoría social desarrollada básicamente por los análisis históricos o de enraizamiento. Esta primera esfera se encarga de estudiar las instituciones formales e informales, las costumbres y tradiciones e, incluso, la religión. Es un análisis que se ocupa de trabajar aquellos fenómenos de largo plazo, como las tradiciones políticas, la cultura política y los cambios constitucionales (Caballero, 2004; North, 1984). Hacen parte de este nivel tabús, sanciones sociales, códigos de conducta y tradiciones, por ejemplo, las instituciones informales que se crean en torno a las religiones (Eslava, Orozco y Valencia, 2011). Así, si el interés es el análisis de dinámicas históricas y los cambios de larga duración en el sistema económico, cultural o político, el trabajo se situará en el nivel uno, sobre todo, los análisis políticos que se dirigen a analizar un primer momento histórico, aquel donde se toma la decisión de establecer una norma, las cuales cambian muy lentamente (North, 1990a; 1999; Acemoglu y Robinson, 2012). Mark Granovetter (1985) ha llamado a este comportamiento institucional de la sociedad como un «enraizamiento»

social —*social embeddedness*—, que es cultural y político, y que hace parte de la estructura cultural de los pueblos (Williamson, 2001).

El segundo nivel corresponde propiamente al ambiente institucional, se centra en las reglas formales. Aunque también hace parte de la estructura cultural de la población, se diferencia del anterior nivel en el sentido de que permite cambios o rediseños institucionales. Permite, al contrario del nivel uno, las elecciones institucionales calculadas. Estudia el ambiente institucional de mediano plazo, las reglas formales del juego y la organización política, el funcionamiento del poder público y la burocracia (Caballero, 2006; 2008). Son trabajos que intentan analizar y establecer el ambiente institucional idóneo y la economización de costos de transacción de primer orden, y hacen parte de la denominada teoría política positiva. Entre sus temas están todos los estudios sobre los derechos de propiedad, al igual que los que hace la economía política positiva (Buchanan, 1984; Hirschman, 1989). Hacen parte de este nivel las constituciones, las leyes, los decretos y normas legales (North, 1984; Tsebelis, 1990). Se encargan del diseño de este tipo de instituciones los poderes del Estado, como el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (Weingast y Marshall, 1988; Caballero, 2007); también la burocracia, tanto central como descentralizada (Caballero, 2006, 2008). Williamson ubica a la economía de los derechos de propiedad en este segundo nivel y lo plantea como de economización porque trata de establecer los derechos de propiedad sobre los recursos en un primer plano, es decir, las reglas formales del juego que los individuos configuran para organizar la sociedad —por ejemplo, las Constituciones—. Allí se establece un sistema de leyes que regulan los derechos que los individuos tienen sobre sus propiedades (Demsetz, 1969; 1982).

El tercer nivel de análisis, denominado de gobernación o de las estructuras de *governance*, se relaciona con la gobernación de las relaciones contractuales, lo que lleva a ocuparse de sus instituciones. El objetivo es establecer estructuras de gobernación idóneas buscando economizar costos de transacción de segundo orden y para esto analiza las reglas de juego, los contratos y el alineamiento de las estructuras de gobernación con las transacciones. Los análisis de este nivel se concentran en alinear las estructuras de gobernación de acuerdo con el tipo de transacciones que realizan los agentes a fin de alcanzar la cooperación y la adaptabilidad. Según Williamson (2001, p. 13), estas estructuras de gobernación y su posible «reorganización de las transacciones entre las estructuras de gobernación se reexamina

periódicamente, en el orden de un año a una década, a menudo coincidiendo con los intervalos de renovación de los contratos o de los equipos».

Los trabajos sobre este nivel de análisis comenzaron en la década de 1970 con los primeros escritos de Williamson y continuó hasta su muerte en 2020 (1971; 1976; 1979; 1985; 1991; 1999; 2003; 2010). El interés aquí no es el sistema legal como en el segundo nivel, que establezca las normas y vele por su cumplimiento, lo importante son las estructuras de gobernación (Campbell, Hollingsworth y Lindberg, 1991; Dixit, 2009; 1998; Moe, 1997). Igualmente, en el avance hacia la eficiencia institucional desempeña un papel central la noción de compromiso, «lo que justifica la importancia del capital reputacional y de las fórmulas organizativas del Estado» (Arias y Caballero, 2004, pp. 8-9). Es un ordenamiento público-privado basado en las normas más generales que actúan en este escenario, pero con discrecionalidad para hacer nuevos acuerdos. Se aceptan las normas generales plurales y se elaboran las normas particulares y singulares (MacNeil, 1974; Summers, 1969).

Finalmente, el nivel interno de las organizaciones, en el que se analiza en el momento presente la manera como se da la distribución y empleo de recursos, a la vez que se identifican los costos en que incurren los agentes al realizar transacciones. Es un análisis microfundamentado, marginal y basado en la idea de función de producción, en el cual se busca la optimalidad, con el objetivo de establecer condiciones marginales idóneas, alineamiento de incentivos y la economización de tercer orden. En este nivel se investiga la realización de teorías como la de agencia o agente-principal, la cual se ocupa de los alineamientos *ex-ante* de los incentivos, dejando de lado la contratación *ex-post* y el manejo eficiente de los riesgos (Aoki, 2001; González, 2014; Jensen y Meckling, 1994). Unas enfatizan en el comportamiento de las organizaciones —políticas—, ven a los partidos políticos o al Estado como empresas en un escenario de juego de coaliciones entre agentes, otras analizan a la organización política internamente y la manera como se persigue objetivos, se delega actividades y se controlan e incentivan conductas en los agentes —teoría de agencia— (Jensen y Meckling, 1994). En estos análisis cumple un papel muy importante la teoría de incentivos y las que hablan de división y especialización del trabajo. En el APT, un ejemplo es el estudio de los efectos que tiene en un alzado en armas un incentivo económico para la dejación de armas (Valencia y Bedoya, 2015; Hincapié y Valencia, 2014).

Es necesario advertir que, a pesar de la diferenciación y separación aparente entre cada uno de los niveles de análisis, Williamson (2001) insiste en que los niveles están interconectados y relacionados. El componente institucional cumple el papel de unir los diversos niveles de análisis: las instituciones funcionan como normas que establecen restricciones a todos y cada uno de los niveles. Se produce una especie de *feedback* donde un nivel —superior o inferior— afecta al siguiente nivel —superior o inferior—. Allí caben todos los temas y problemas del APT, desde el histórico y de largo plazo que realiza la historia política, hasta el coyuntural y de plazo inmediato de los modelos de elección racional. Lo que hace la división en niveles es permitir identificar intereses específicos de cada línea de trabajo y que según el foco de trabajo el analista político pueda situarse en la larga duración o en un momento específico de la historia para estudiar la coyuntura.

En conclusión, el APT es un enfoque, una perspectiva analítica que convoca a los politólogos a abordar temas diversos (Arias y Caballero, 2013a; 2013b; Caballero, 2002a; 2002b; 2007; 2011; North, 1990b), es una perspectiva de análisis creada y desarrollada en las últimas cuatro décadas y que viene conformándose en un gran programa de investigación científica (Williamson, 2010). Es una agenda de investigación con una disparidad de intereses en variados temas que ha hecho posible que surjan líneas de investigación abundantes (Dixit, 1996; North, 1990a), ofreciendo una propuesta analítica que puede ser aplicada con toda propiedad en el estudio de fenómenos políticos. Unos se ocupan de ir al pasado, de subirse a la montaña y ver en el horizonte todo el territorio; otros, en cambio, se interesarán por ir a los lugares públicos y al ámbito de lo privado, no suben a la montaña, se quedan en los espacios de interacción humana analizando a las organizaciones políticas en su interior.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**

* Director revista Estudios Políticos. 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 - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar <https://scholar.google.es/citations?user=7Sm8z3MAAAAJ&hl=es>

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2020). Editorial. El análisis político transaccional de Oliver Williamson. *In memoriam. Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 9-22. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a01

Referencias bibliográficas

1. Abal Medina, Juan Manuel. (2012). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.
2. Acemoglu, Daron y Robinson, James. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Dausto.
3. Aoki, Masahiko. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/6867.001.0001>
4. Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo. (2004). El retorno de las instituciones y la teoría de la política económica: introducción y revisión de la literatura. *Papeles de Trabajo, Instituto de Estudios Económicos de Galicia*, 70, Recuperado de https://economica09.files.wordpress.com/2009/07/arias-y-caballero_el-retorno-de-las-instituciones.pdf
5. Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo. (2013a). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, 5 (8), pp. 117-146.
6. Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo (eds.). (2013b). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
7. Basabe, Santiago. (comp.). (2007). El nuevo institucionalismo en ciencia política: perspectivas, enfoques y campos de acción. En: *Instituciones e institucionalismo en América Latina* (pp. 173-202). Quito: Cipeec.
8. Brinton, Maty & Nee, Victor (eds.). (1998). *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation.
9. Buchanan, James. (1984). Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicancias normativas. En: Buchanan, James; McCormick, Robert & Tollison, Robert (eds.). *El análisis económico de lo político*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
10. Caballero, Gonzalo. (2002a). El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político. *Ekonomiaz*, 50, pp. 230-261.
11. Caballero, Gonzalo. (2002b). La economía regional de los costes de transacción: un enfoque neoinstitucional. *Revista Asturiana de Economía*, 25, pp. 167-186.
12. Caballero, Gonzalo. (2004). Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales. *Revista de Economía Institucional*, 10, pp. 137-157.
13. Caballero, Gonzalo. (2006). Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica. *Problemas del Desarrollo*, 37 (144), pp. 192-219. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2006.144.7603>
14. Caballero, Gonzalo. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción:

una primera aproximación. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (2), pp. 9-27.

15. Caballero, Gonzalo. (2008). El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia. Un análisis histórico institucional. *Política y Gobierno*, xv (2), pp. 353-401.

16. Caballero, Gonzalo. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz*, 77 (2), pp. 14-51.

17. Campbell, John; Hollingsworth, Rogers & Lindberg, Leon. (1991). *Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664083>

18. Coase, Ronald. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, vi, pp. 386-405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>

19. Demsetz, Harold. (1969). Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal Law Economic*, 12 (1), pp. 1-22. <https://doi.org/10.1086/466657>

20. Demsetz, Harold. (1982). The Structure of Ownership and the Theory of the Firm. *The Journal of Law y Economics*, 26 (2), pp. 375-390. <https://doi.org/10.1086/467041>

21. Dixit, Avinash. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Boston: MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/4391.001.0001>

22. Dixit, Avinash. (1998). Transaction Cost Politics: A Framework and a Case Study. In: Baldassarri, Mario; Paganetto, Luigi & Phelps, Edmund (eds.). *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies: The Governance Perspective (Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy)*. Nueva York: St. Martin's. https://doi.org/10.1007/978-1-349-26956-3_7

23. Dixit, Avinash. (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99 (1), pp. 3-24. <https://doi.org/10.1257/aer.99.1.5>

24. Eggertsson, Thráinn. (1995). *El comportamiento económico de las instituciones*. Madrid: Alianza.

25. Eslava, Adolfo; Orozco, Hernán y Valencia, Germán. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. *Opera*, 11, pp. 5-28.

26. Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>

27. González-Chavarría, Alexander. (2014). Análisis institucional multiagente: el problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*, 49, pp. 190-204. <https://doi.org/10.7440/res49.2014.14>

28. Granovetter, Mark. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), pp. 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>

29. Hall, Peter & Taylor, Rosemary. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
30. Hardt, Łukasz. (2009). The History of Transaction Cost Economics and its Recent Developments. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 2 (1), pp. 29-51. <https://doi.org/10.23941/ejpe.v2i1.22>
31. Hart, Oliver. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/0198288816.001.0001>
32. Hincapié, Sindy y Valencia Germán. (2014). Incentivos económicos para la desmovilización de la insurgencia en Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica*, 24, pp. 49-69. <https://doi.org/10.17533/udea.pece.n24a03>
33. Hirschman, Albert. (1989). *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos recientes*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
34. Jensen, Michael y Meckling, William. (1994). Teoría de la empresa: la gerencia costes de agencia y estructura de la propiedad. En: Putterman, Louis (ed.). *En la naturaleza económica de la empresa* (pp. 261-286). Madrid: Alianza.
35. Lane, Jan-Erik & Ersson, Svante. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203264607>
36. MacNeil, Ian. (1974.). The Many Futures of Contracts. *Southern California Law Review*, 47 (2), pp. 691-816.
37. March, James y Olsen, Johan. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
38. Moe, Terry. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 213-253. https://doi.org/10.1093/jleo/6.special_issue.213
39. Moe, Terry. (1997). The Positive Theory of Public Bureaucracy. En: Mueller, Dennis (ed.). *Perspectives on Public Choice* (pp. 455-480). New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664458.022>
40. North, Douglass. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
41. North, Douglass. (1990a). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
42. North, Douglass. (1990b). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), pp.355-367. <https://doi.org/10.1177/0951692890002004001>
43. North, Douglass. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En: Saiegh, S. y Tommasi, M. (comps.). *La nueva economía política: Racionalidad e instituciones* (pp. 97-112). Buenos Aires: Eudeba.
44. North, Douglass. (1999). In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory. In: Alt, James; Levi, Margaret & Ostrom, Elinor (eds.). *Competition*

and Cooperation. *Conversations with Nobelists about Economics and Political Science* (pp. 197-252). New York: Russell Sage Foundation.

45. Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

46. Romero, Jorge. (1999). Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 7-29). México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

47. Scott, William. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

48. Shepsle, Kenneth. (1999). El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional. En: Farr, James; Dryzek, John y Leonard, Stephen (eds.). *La ciencia política en la historia* (pp. 354-377). Madrid: Istmo.

49. Simon, Herbert. (1957). *Models Of Man*. New York: John Wiley.

50. Summers, Clyde. (1969). Collective Agreements and the Law of Contracts. *Yale Law Journal*, 78 (4), pp. 525-575. <https://doi.org/10.2307/795018>

51. The Nobel Prize. (s. f.). *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1978 Herbert A. Simon*. Recuperado de http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1978/

52. Tsebelis, George. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California. <https://doi.org/10.1525/9780520911970>

53. Valencia, Germán. (2019). *Organizarse para negociar la paz*. Medellín: Universidad de Antioquia.

54. Valencia, Germán y Bedoya, Claudia. (2015). Transacciones, fricciones y contratos en las negociaciones de paz con las FARC, 2010-2016. *Perfil de Coyuntura Económica*, 26, pp. 7-41. <https://doi.org/10.17533/udea.pece.n26a01>

55. Weingast, Barry & Marshall, William. (1988). The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 96 (1), pp. 132-163. <https://doi.org/10.1086/261528>

56. Williamson, Oliver. (1971). The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations. *American Economic Review*, 61 (2), pp. 112-123.

57. Williamson, Oliver. (1976). Franchise Bidding for Natural Monopolies-In General and with Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7 (1), pp. 73-104. <https://doi.org/10.2307/3003191>

58. Williamson, Oliver. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22 (2), pp. 233-261. <https://doi.org/10.1086/466942>

59. Williamson, Oliver. (1985). Reflections on the New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 141 (1), pp. 187-95.

60. Williamson, Oliver. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

61. Williamson, Oliver. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36 (2), pp. 269-296. <https://doi.org/10.2307/2393356>

62. Williamson, Oliver. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (1), pp. 306-342. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>

63. Williamson, Oliver. (2001). La nueva economía institucional: balance y perspectivas. *Revista BCV*, 15 (1), pp. 6-34.

64. Williamson, Oliver. (2003). Examining Economic Organization Through the Lens of Contract. *Industrial and Corporate Change*, 12 (4), pp. 917-942. <https://doi.org/10.1093/icc/12.4.917>

65. Williamson, Oliver. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *The American Economic Review*, 100 (3), pp. 673-690. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.673>

Artículos



Yamith Quiroz David
Nuevas arquitecturas I
De la serie *Construcciones frágiles*
Escultura, palas de hierro
90 x 75 x 75 cm
2019
Medellín



La escritura y los horizontes de la política. Sobre el comunismo literario en el debate entre Maurice Blanchot y Jean-Luc Nancy*

Juan José Martínez Olgúin (Argentina)**

Resumen

El propósito de este artículo es pensar la relación entre la escritura y los horizontes de la política. Para ello se propone realizar una lectura e interpretación crítica del debate que tuvo lugar en la década de 1980 entre Maurice Blanchot y Jean-Luc Nancy, a la luz de los aportes de la tradición lefortiana de la filosofía política, particularmente, a partir de las últimas contribuciones del autor argentino Martín Plot. La hipótesis principal de este texto es que la escritura pertenece al horizonte estético de la política y configura, en el marco de dicho horizonte, una forma inédita de coexistencia humana, cuya reflexión teórica surge como reacción al totalitarismo y a las democracias europeas y que, en términos del propio Nancy, es posible pensar bajo la fórmula del comunismo literario.

Palabras clave

[24]

Teoría Política; Estética; Escritura; Comunismo Literario; Blanchot, Maurice; Nancy, Jean-Luc.

Fecha de recepción: marzo de 2020 • **Fecha de aprobación:** julio de 2020

Cómo citar este artículo

Martínez Olgúin, Juan José. (2020). La escritura y los horizontes de la política. Sobre el comunismo literario en el debate entre Maurice Blanchot y Jean-Luc Nancy. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 24-44. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a02

* Este artículo es producto de una investigación titulada *Los regímenes de la política: la cuestión de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, de la cual formo parte como investigador posdoctoral en el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, y financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina (Proyecto PICT N.º 2018-4444).

** Licenciado en Sociología. Magister en Comunicación y Cultura. Doctor en Ciencias Sociales. Doctor en Filosofía. Profesor e investigador del Centro de Estudios Sociopolíticos, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Correo electrónico: jjmartinezolguin@gmail.com - Orcid: 0000-0002-3168-2505

Writing and the Horizons of Politics. On Literary Communism in Maurice Blanchot and Jean-Luc Nancy's Debate

Abstract

The purpose of this article is to analyse the relationship between writing and the horizons of politics. To this aim, the author carries out a critical reading and interpretation of the debate that took place in the 1980s between Maurice Blanchot and Jean-Luc Nancy, in the light of the contributions of the Lefortian tradition of political philosophy, and, particularly, from the last contributions of the Argentine's author Martín Plot. The main hypothesis of this text is that writing belongs to the aesthetic horizon of politics and configures-within the framework of this horizon- an unprecedented form of human coexistence, whose theoretical reflection arises as a reaction to totalitarianism and European democracies. Accordingly, in Nancy's own terms, it is possible to think under the formula of literary communism.

Keywords

Political Theory; Aesthetics; Writing; Literary Communism; Blanchot, Maurice; Nancy, Jean-Luc.

Introducción

El propósito de este texto es pensar la relación entre la política —o lo que el pensamiento político contemporáneo llama lo político— y la escritura.¹ Para ello se recurrirá al trabajo desarrollado por Martín Plot (2008; 2016), quien propone dos movimientos: en primer lugar, recuperar y reinterpretar la categoría lefortiana de régimen (*régime*) de la política o de lo político para desplazarla y comprenderla a partir del concepto de horizonte; en segundo lugar, y en estricta relación con esto último, intenta dar cuenta, precisamente a partir de este desplazamiento, de la convivencia e incluso de la disputa entre estos horizontes o regímenes por su «hegemonía», porque —a diferencia de lo que planteaba Claude Lefort con la idea de *régime*— el concepto de horizontes registra el hecho de que estos no pertenecen exclusivamente a un tiempo o época específica, sino que sedimentan y se reactivan de acuerdo con los distintos contextos y circunstancias históricas. Desde este punto de partida teórico, se reflexionará sobre el lugar que posee la escritura en relación con estos horizontes que, siempre según Plot, son posible identificar según aquella noción lefortiana —reformulada— de *régime*, más precisamente, los horizontes o regímenes de la política —teológico, epistémico y estético—.

[26]

Asimismo, se plantea que este lugar de la escritura puede ser problematizado a partir de la reflexión de la filosofía francesa contemporánea sobre el tema de la comunidad, es decir, a partir del debate que tuvo lugar en la década de 1980 entre Jean-Luc Nancy y Maurice Blanchot. Por ende, en los apartados 1 y 2 se desarrollarán estos diferentes horizontes o regímenes de la política, y en el apartado 3 se reconstruirá el intercambio entre Blanchot y Nancy, haciendo particular énfasis en los principales argumentos de ese debate. Este recorrido permite comprender a la escritura como una *mise en forme* inédita de nuestra coexistencia humana, perteneciente al horizonte estético de la política, y cuya reflexión, en el contexto de aquel debate, no solo surge como reacción a los totalitarismos y a las democracias europeas, sino que posee su propia propuesta teórico-política, la cual es posible pensar, en los términos de Nancy, bajo la fórmula del comunismo literario.

¹ Una excelente revisión de esta conceptualización contemporánea de lo político y de la diferenciación que de ella se desprende entre lo político y la política, puede verse en Oliver Marchart (2009). Sin embargo, la discusión y el debate en torno a esta conceptualización y a esta diferencia excede ampliamente los objetivos de este trabajo. Aquí, en todo caso, se hace eco del modo en el que ella es apropiada por el pensamiento de Claude Lefort y, particularmente, por los trabajos de Martín Plot.

1. Los horizontes o regímenes de la política: la concepción lefortiana y los aportes de Martín Plot

En la reflexión canónica de Claude Lefort, el concepto de régimen político no remite a los diferentes tipos de gobierno, como suele entenderlo la tradición institucionalista de la teoría política, sino a una «cierta puesta en forma (*mise en forme*) de la coexistencia humana» (Lefort, 2001b, p. 281). Esta *mise en forme* es, literalmente según Lefort, una puesta en forma de esta coexistencia, es decir, de nuestra existencia colectiva, porque esta involucra su percepción bajo una forma determinada que es, en efecto, la forma a través de la cual la percibimos, poniéndola frente a nosotros como siendo algo y dándole un sentido, por lo que toda *mise en forme* es también y al mismo tiempo una *mise en scène* y una *mise en sens*. Desde luego que toda *mise en forme* —o casi toda *mise en forme*— de nuestra existencia colectiva conlleva un entramado jurídico-político, es decir, un tipo de gobierno o de instituciones políticas, de allí la célebre distinción que hace Lefort entre lo político y la política (Schevisbiski, 2014): mientras el primer término alude a la esfera a partir de la cual se instituye y configura esta coexistencia humana, el segundo hace referencia a la esfera que componen las instituciones en las que se ejerce y se disputa el ejercicio del poder y el gobierno.

[27]

En sus últimos trabajos, Martín Plot sugiere, inspirado en la tradición fenomenológica, fundamentalmente en el uso que de este hace Maurice Merleau-Ponty (1964b), reelaborar o repensar esta categoría de regímenes de la política a partir del concepto de horizontes (Plot, 2016; 2018a; 2018b). ¿Qué es un horizonte? Un horizonte no solo es lo que separa el cielo de la tierra, es aquello que articula u organiza una mirada, que separa y distribuye lo que vemos. Por ejemplo: cuando apenas comienza el *Facundo* y Domingo Faustino Sarmiento (2007) describe el origen de la poesía, está pensando precisamente en esto: «¿Qué impresiones ha de dejar en el habitante de la República Argentina el simple acto de clavar los ojos en el horizonte y ver... *no ver nada?* [...] He aquí ya la poesía» (p. 37). Está claro que el origen de la poesía, que bien podría ser el origen de la escritura, no está relacionado con el acto de «clavar los ojos en el horizonte», sino con el hecho que se desprende de ese acto: el de «no ver nada». Sin embargo, ¿por qué el salvaje o el «gaucho», que es a quien hace referencia Sarmiento en la cita, acaba «no viendo nada»? Porque hundiendo los ojos en ese «punto en que el mundo acaba y principia el cielo» (p. 20), el gaucho o el salvaje termina borrando toda referencia que organice y articule lo que está viendo: pierde, dicho en

otras palabras, la línea que marca lo que de ese paisaje es cielo y lo que es tierra o firmamento.

Aunque su fuente de inspiración sea la fenomenología, el término con el que Plot intenta reelaborar o repensar el concepto de Lefort de regímenes de la política está estrechamente vinculado a este sentido de la palabra horizonte. Los horizontes de la política son, por ende, los distintos puntos o líneas que articulan las distintas miradas, es decir, las diferentes concepciones sobre lo político, entendido como la *mise en forme* de los diversos modos de coexistencia humana. En particular, la reelaboración o revisión de esta categoría lefortiana a través de esta última categoría de horizontes responde al intento de superar el déficit con el que la primera solía presentar y comprender estos modos de coexistencia, como mutuamente excluyentes en su existencia espaciotemporal, pues no solo no son excluyentes, sino que conviven y tensionan entre sí como horizontes o regímenes en disputa.²

[28]

Según esta tipología que sugiere Plot (2016), los regímenes u horizontes de la política son tres: el primero es el horizonte u régimen teológico de la política. Su origen histórico se sitúa en la Edad Media y configura un tipo de coexistencia humana cuyo correlato histórico son las sociedades del Antiguo Régimen. En particular, el horizonte u régimen teológico se fundamenta en la idea de que esta coexistencia puede ser plenamente representada en una forma determinada, es decir, que su *mise en forme* es plenamente transparente a la esencia o verdad de esta coexistencia. Esta transparencia, el hecho de percibir nuestra existencia colectiva bajo una forma que no presenta división o fisuras, la forma del Uno, está determinada por una fuente externa que es la que garantiza la unidad de esta forma. En el caso de las sociedades del medioevo, esta fuente externa era Dios, cuyo representante en la tierra era el rey.

Según la célebre comparación de Kantorowicz, retomada frecuentemente por Lefort (1990), el cuerpo del rey tenía una función doble: al mismo tiempo que representaba la unidad del reino su cuerpo encarnaba la unidad del cuerpo social, era también su cabeza puesto que concentraba el poder político. En este régimen u horizonte, en resumidas cuentas, la *mise en forme* de la coexistencia humana se produce bajo la figura de la encarnación, lo que implica la percepción de esta coexistencia bajo la forma de un *cuerpo*.

² A partir de aquí se emplearán los términos horizontes y regímenes en forma indistinta.

Al seguir las huellas de su origen histórico, como hace el propio Lefort y que Plot recupera para caracterizar a este horizonte o régimen político, el tipo de gobierno o entramado de instituciones políticas que le dieron vida fueron las monarquías cristianas, de hecho, Lefort (1990) indica que la doble función del cuerpo del rey como cuerpo mortal e inmortal, como encarnación de la comunidad o el reino y como cuerpo individual, se moldeó primero en la imagen de Cristo, en su doble carácter de hombre terrenal, Jesús de Nazaret, y cuerpo divino o hijo de Dios.

Sin embargo, a pesar de su lejanía en el tiempo y de la desaparición del Antiguo Régimen y del conjunto de instituciones que lo sostuvieron, entre ellas las monarquías cristianas de tipo absolutistas, el horizonte teológico de puesta en forma de nuestra existencia colectiva —y esto es, en buena medida, lo que justifica la incorporación del concepto de horizonte para referirse a esta— persiste en nuestros días y puja o disputa su «hegemonía» en el contexto de una sociedad cuya *mise en forme* responde a otro horizonte que no es, estrictamente hablando, el teológico-político. Por ejemplo: la apelación en la actualidad a Dios y a la voluntad de Dios, que con frecuencia se observa en los discursos de buena parte o de amplios y cada vez más crecientes sectores de las dirigencias políticas, tanto de los países centrales como de los países llamados «periféricos», es sin duda un síntoma de esta persistencia (Plot, 2018a; 2018b).

[29]

El segundo régimen u horizonte —que en sentido estrictamente histórico es, en realidad, el tercero— es el que Plot (2016) denomina epistémico. El principio que articula la *mise en forme* que rige este horizonte es, como en el caso del régimen teológico, el principio de la encarnación, es decir, la idea de que nuestra existencia como ser colectivo adopta, o encarna en, la forma de un cuerpo unificado sin fisuras ni divisiones internas, esto es, que esa forma es plenamente transparente a «la verdad» de nuestra coexistencia. A diferencia del primero, sin embargo, la fuente de esta encarnación, del principio articulador de la *mise en forme* epistémica, no es externa al cuerpo que adopta, a su forma, sino que es interna a este: la organicidad del cuerpo social es «producida desde adentro». Muy sintéticamente, esto significa que la representación de nuestra existencia colectiva, su percepción como un cuerpo unificado, se produce a partir del acceso a, o de la posesión de, un saber por parte de una parte de ese cuerpo que, en tanto «sabe» cómo funciona el «organismo social», sus diferentes mecanismos y su dinámica interna es la garantía de ese todo devenido «cuerpo-Uno».

La apelación a Dios, el principio de inspiración religiosa, por lo tanto, ya no organizan o articulan la mirada de esta *mise en forme* de nuestra coexistencia humana, en su lugar, es decir, en el lugar del cuerpo mortal del rey como lugar de encarnación aparecen, en cambio, las figuras secularizadas del pueblo, la nación, la patria, el proletariado o el partido (Lefort, 1990). Como cabeza de ese cuerpo que forman ahora el pueblo, la nación, entre otros, emerge también la figura inédita del egócrata como aquel que detenta la suma del poder político, porque es precisamente este el que «sabe lo que el pueblo quiere» o bien porque «sabe lo que la patria necesita», entre otros.

Desde una perspectiva histórica, este régimen u horizonte surge a mediados del siglo xx con el borramiento de los «marcos de certeza» producidos con el advenimiento del régimen u horizonte estético, es decir, con la democracia moderna (Plot, 2008; 2016). En este sentido, los totalitarismos de Europa fueron las sociedades «realmente existentes» a las que hicieron lugar esta *mise en forme* de nuestra coexistencia humana, sociedades, por otro lado, ampliamente estudiadas por Lefort (1990; Molina, 2012; Flynn, 2008).³

[30]

En la actualidad, sin embargo, la persistencia de este régimen u horizonte no solo convive mayormente con aquél cuya emergencia produjo su advenimiento en Europa bajo el signo de los totalitarismos, es decir, con el horizonte estético-democrático, sino que parece, en efecto, complementarse con este en la medida en que presenta matices distintos en relación con su origen, puesto que ya no implica necesariamente la constitución de instituciones políticas que se correspondan con la figura del egócrata que concentra el poder político, como sucedió con las experiencias totalitarias. Más específicamente, este régimen u horizonte parece estar en consonancia con el surgimiento y la consolidación de las distintas concepciones y los diferentes discursos de las «tecnocracias» nacionales e internacionales que integran las «elites dirigentes» de los Estados nacionales, sobre todo, de los organismos internacionales —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros— cuyo saber técnico, vinculado principalmente al conocimiento económico-financiero de los mercados globales, se erige como garante de la «gobernanza», de la «estabilidad» de las economías, sobre todo

³ Se toma la expresión «realmente existentes» del clásico ensayo de Emilio de Ípola y Juan Carlos Portantiero (1989), con el cual esbozaron la primera crítica sucinta a la teoría del populismo de Ernesto Laclau.

de los países emergentes, y por ende de la cohesión del cuerpo social en su conjunto (Plot, 2018b, Rancière, 2011a).

2. El horizonte estético y la carne de lo social

El tercer régimen u horizonte de la política es el que Plot (2008; 2016) denomina estético. Históricamente, su origen se identifica con el periodo que abarca los siglos XVI, XVII y XVIII, o más particularmente con el advenimiento de la Reforma que llevó al cisma de la Iglesia católica. En términos más estrictos, su emergencia se produce por el desplazamiento paulatino de la centralidad de esta última en el marco del Antiguo Régimen, desplazamiento que, si bien se inicia en la época de la Reforma, implica o involucra un largo proceso que culmina con la separación decisiva entre lo teológico y lo político, es decir, con el retiro de la esfera religiosa al ámbito o a la esfera privada, por un lado, y con la aparición de la esfera política como esfera pública en el sentido moderno de la palabra, esto es, como esfera secularizada, por el otro (Flynn, 2008).

Lefort indica que este movimiento, el cual precipita el inicio de la modernidad, es sumamente determinante para comprender la emergencia de este régimen, ya que con esta separación entre lo teológico y lo político, que implica el retiro de la esfera religiosa a la esfera privada, su conversión en ideología, ahora constituido como una esfera secular, comienza a ocupar el lugar simbólico que ocupaba anteriormente aquella, cumpliendo la función de «gobernar» nuestro acceso al mundo, es decir, convirtiéndose en el ámbito que gobierna nuestra autopercepción o representación de nuestra coexistencia (Lefort, 2001b; Flynn, 2008).

La singularidad de este nuevo régimen u horizonte de la política es que, a diferencia de los dos anteriores, la *mise en forme* de nuestra existencia colectiva no se produce a partir de la asunción o de la percepción de esta bajo la forma de un cuerpo. Es borrado, dicho de otro modo, el principio o la idea de la encarnación como principio o idea articuladora de este régimen u horizonte. Al recuperar la caracterización de Plot, que en este sentido retoma la reflexión de Merleau-Ponty, el horizonte o régimen estético asume la condición carnal y, por lo tanto, la imposibilidad última de la encarnación de nuestra coexistencia humana bajo la forma de un cuerpo-Uno. La *mise en forme* de nuestra existencia colectiva ya no es, en suma, la de la corporalidad sino la de la *carnalidad*: somos, en tanto seres colectivos, *carne* y no cuerpo.

Como indica Plot, la idea de la carne (*chair*) es particularmente desarrollada por Merleau-Ponty (1964a), cuyo concepto intenta escapar a las viejas dicotomías a través de las cuales se intentó comprender nuestra inscripción en el mundo: las categorías de sujeto y objeto, materia y espíritu, alma y cuerpo. En sentido estricto, la carne es un elemento, en el estricto sentido en el que lo entendían los griegos: como el agua, el aire, la tierra y el fuego, y alude a «una cosa general (*une chose générale*) ...], una suerte de principio encarnado que implica un estilo del ser (*style de l'être*), donde quiera que haya un pedazo del ser» (p. 184).

Como es evidente, con esta idea Merleau-Ponty hace referencia al estilo del ser muy específico, el ser que somos cada uno de nosotros, esto es, al ser carne de nuestros cuerpos, o sea a *nuestro* elemento (Plot, 2012). La principal característica de este ser carne de nuestro cuerpo o de nuestro ser es la reversibilidad: somos seres bi-dimensiones, seres reversibles compuestos de dos caras, de dos lados o facetas. De allí se deduce, en efecto, el intento por escapar a las oposiciones dicotómicas que atraviesan el pensamiento occidental: ni solo objeto ni solo sujetos, ni solo materia inerte ni solo espíritu animado, somos al mismo tiempo sujeto y objeto, materia inerte y espíritu o conciencia.

[32]

Para ilustrar esta doble condición de nuestro ser, este ser reversible de nuestra carne, Merleau-Ponty (1964a) emplea un ejemplo elocuente: si tocamos nuestra mano derecha con nuestra mano izquierda, podemos sentir a esta última siendo tocada, volviéndose objeto, «descendiendo al mundo de las cosas» (p. 176) —siendo *algo* tocado— sin perjuicio de poder sentir a la mano derecha tocándola y, por lo tanto, siendo también sujetos que tocamos. Lo que, sin embargo, también destaca Merleau-Ponty (1964a) en relación con esta condición reversible de nuestra carne es que en realidad se trata «de una reversibilidad siempre inminente y jamás realizada de hecho» (p. 194).

El ser reversible de nuestra carne, puesto en otras palabras, nunca es completo y es en este sentido siempre inminente, está siempre a punto de suceder, pero nunca sucede «de hecho» —falla a último momento—, porque en cuanto tal nunca se realiza plenamente, porque jamás podríamos hacer coincidir ambos lados, facetas o caras de nuestro ser o de nuestra carne, es decir, que nunca podríamos hacer coincidir por completo y *al mismo tiempo* nuestra condición de objeto y sujeto, de materia y espíritu. Siguiendo con el ejemplo de Merleau-Ponty (1964a), esta coincidencia nunca realiza nuestra

doble cara de seres que tocan y que al mismo tiempo somos tocados: si bien mi mano izquierda puede tocar la derecha mientras esta toca las cosas, «jamás arribo a la coincidencia» de sentir que toco a esta última mientras esta última es tocada, pues al momento de producirse esta coincidencia, esta reversibilidad en forma total o completa, «*ella se eclipsa* [...]»: o verdaderamente mi mano derecha pasa al rango de tocada, pero entonces su “toma” del mundo se interrumpe, o bien ella la conserva, pero entonces no la toco verdaderamente» (p. 194).

Sin embargo, como indica Plot (2016) —y esta es la clave para comprender la particular *mise en forme* de nuestra coexistencia que involucra este horizonte o régimen político—, el ser carne de nuestro ser no solo abarca a nuestro ser individual, a nuestro cuerpo particular, sino también al ser que somos y conformamos colectivamente, y por lo tanto a nuestra existencia colectiva: «con la noción de carne [...] Merleau-Ponty] no sólo está hablando del “estilo del ser” del cuerpo individual [...]. Es por ello que, a nivel intersubjetivo, [esta noción] [...] es igualmente válida para todas las formas de intercorporalidad» (p. 29).

En particular, Merleau-Ponty (1964a) describe a este ser carne en su dimensión colectiva al realizar el pasaje del cuerpo individual al ámbito de la relación de los cuerpos entre sí, es decir, al terreno de la «intercorporalidad» (*intercorporalité*). Por ejemplo, se pregunta:

Ahora bien: esta generalidad [el ser carne] que hace la unidad de mi cuerpo, ¿por qué no se abriría a los otros cuerpos? El apretón de manos es también reversible: puedo sentirme tocado al mismo tiempo que tocante [...]. ¿Por qué la sinergia no existiría [por lo tanto] entre diferentes organismos, si ella es posible al interior de cada uno? (p. 187).

[...] Con la reversibilidad [...], lo que nos es abierto es [...], sino lo incorporal, al menos un ser intercorporal (p. 188).

En primer lugar, nuestra coexistencia humana es reversible porque, como el cuerpo individual, en tanto ser colectivo, somos seres bidimensionales, sujeto y objeto, materia y espíritu, en la medida en que la representación de esta coexistencia como objeto involucra también a la representación del sujeto que se la representa, es decir, a aquellos que la integran, a nosotros mismos: somos parte, en suma, del campo de representación del objeto porque estamos inscritos en el objeto que es representado, porque somos la

misma carne, carne de lo social, como la mano derecha es parte del mismo cuerpo, es decir, de la misma carne, que la mano izquierda cuando la primera intenta tocarla. Y en segundo lugar, tal como sucede con el ser carne del cuerpo en su individualidad, la reversibilidad de la carne de nuestra existencia colectiva es también siempre inminente y nunca se realiza de hecho porque nunca podríamos alcanzar la plena representación de esa existencia porque jamás podríamos realizar nuestra doble condición de sujetos y objetos, de seres que al mismo tiempo que vemos somos vistos por aquello que vemos, los otros individuos que forman parte de la sociedad.

[34] La imposibilidad de hacer coincidir al mismo tiempo y en un mismo espacio de inscripción el ser vidente con el ser visto, o bien la imposibilidad de poder representarnos lo que vemos incluyendo en esa representación la de los otros, reduciendo o suprimiendo el hiato —lo que Merleau-Ponty llama el quiasma— o la distancia entre seres que son parte de la misma carne pero que no son los mismos seres, es lo que explica este momento de eclipse de la representación como plena o plenamente transparente, de la reversibilidad total y, por lo tanto, de la *mise en forme* como encarnación bajo la forma de un cuerpo-Uno. La asunción por parte del horizonte u régimen estético de este ser carne de nuestro ser colectivo, de nuestra coexistencia humana es, en efecto, lo que garantiza la pluralidad y la vigencia del principio igualitario (Plot, 2016): ninguna parte puede reclamar para sí la posesión de la verdad sobre esta coexistencia —como en el caso del horizonte epistémico—, como tampoco es posible que alguna fuente externa la posea —como en el caso del horizonte teológico—, porque estrictamente hablando no hay exterior a esta carne, porque somos todos iguales, somos todos *la misma* carne. La doble función del cuerpo del rey como cuerpo mortal —carne— e inmortal —cuerpo divino o encarnación de Dios— es literalmente borrada como posibilidad.⁴

La forma jurídico-política que se corresponde con este régimen u horizonte es la democracia moderna (Plot, 2016), la cual incorpora esta pluralidad en su lógica institucional a través del sufragio universal, la alternancia en los cargos públicos y la periodicidad de los mandatos, es decir, a través de lo que Lefort (2001a) denomina la «desincorporación» del poder y la institución de este como lugar vacío.

⁴ Una excelente discusión en torno al estatuto ontológico u óptico de este ser carne de nuestro ser colectivo, en diálogo con la Escuela de Frankfurt, puede verse en el trabajo de Emiliano Gambarotta (2014, capítulo 6).

3. El horizonte estético de la política y la reflexión sobre el comunismo literario como reacción a las democracias europeas y a los totalitarismos

Siguiendo esta tipología que elabora Plot con base en Lefort e inscribiéndose en la estela que esta misma tipología prefigura, se plantea la hipótesis de la existencia de una segunda *mise en forme* estético-política de nuestra coexistencia humana, diferente a la forma jurídico-política de la democracia moderna. La exploración de esta segunda *mise en forme* del horizonte estético se corresponde con el vasto espacio teórico que inaugura la reflexión de la filosofía francesa contemporánea, a propósito del tema de la escritura y la comunidad, en particular, a la reflexión que surge del debate entre Jean-Luc Nancy y Maurice Blanchot en la década de 1980.

En 1983 Nancy publicó en la revista *Aléa* *La communauté désœuvrée*, que poco tiempo después se publicó como libro bajo el mismo nombre (Nancy, 2011a). El mismo año Blanchot (2002) escribió una especie de respuesta en otro ensayo titulado *La communauté inavouable*. Si bien el intercambio entre ambos filósofos comprende, estrictamente hablando, solo a este par de ensayos, Nancy retoma este debate, aunque ya en soledad, con dos textos posteriores en donde realiza un balance y recupera buena parte de los argumentos objeto de ese diálogo y que varias décadas después fueron reinterpretados y leídos en retrospectiva, lo que sin dudas aporta algunas dimensiones decisivas que esclarecen las posturas, implícitas y explícitas de ambos, posturas que, a pesar de sus contrapuntos, ambos reconocían como parte de una misma reflexión que se inserta en un mismo horizonte de pensamiento sobre un modo singular de existencia colectiva o de régimen político. Los textos a los que se hace referencia son: *La communauté affrontée* (Nancy, 2002), publicado casi veinte años después de la aparición del primer texto de Nancy —incluido por primera vez como prefacio a la traducción italiana del texto de Blanchot— y *La communauté désavouée* (Nancy, 2016).

La exploración de este vasto espacio teórico que tiene a la escritura ocupando un lugar decisivo para pensar lo político, en el estricto sentido de horizonte que articula una determinada *mise en forme* de nuestra coexistencia humana, surge como respuesta a los dos tipos de *mise en forme* «realmente existentes», históricamente situadas, de los dos horizontes que hasta ese momento mantenían y disputaban su «hegemonía» en la Europa de aquella época: la democracia moderna del horizonte estético y el totalitarismo propio

del horizonte epistémico. En este último caso, el término a través del cual quedó condensado ese debate, el término comunidad, ilustra muy bien la aspiración por superar las huellas aún vigentes del totalitarismo y del horizonte epistémico en la Europa de principios y mediados de la década de 1980. Porque como bien indica Nancy (2002, pp. 99-100), la palabra comunidad —o mejor aún su concepto— estaba aún muy fuertemente vinculado a la *Volksgemeinschaft* —comunidad del pueblo— nazi y a su ascendente terminológico, la *Gemeinschaft*, cuyo uso estaba también asociado al imaginario ideológico del nazismo. Nancy comenta, en efecto, que la traducción de su libro al alemán, que implicaba el empleo de este último término como equivalente del término francés *communauté*, despertó el rechazo de un periódico de izquierda en Berlín que trató al ensayo, justamente, como «un texto nazi».

Esta reacción contra el horizonte epistémico tenía como objeto al único de los totalitarismos todavía vigente en la época, el comunismo: «para caracterizarla con una fórmula, digamos que esa reflexión [de Blanchot y del propio Nancy sobre la comunidad] nacía, sin azar alguno, del agotamiento de lo que habíamos llamado el “comunismo real” y ponía en juego el pensamiento que ese “real” había desfigurado» (Nancy, 2016, p. 16). De hecho, al inicio de *La communauté désœuvrée* se describe este agotamiento haciendo referencia al «penoso testimonio del mundo moderno» (Nancy, 2001a, p. 13), el de la disolución, la dislocación o la pérdida de la comunidad, reflejado en la promesa que encarnaba el proyecto comunista: «la palabra comunismo emblematiza el deseo de un lugar de la comunidad encontrado o vuelto a encontrar tanto más allá de las divisiones sociales como más allá de la servidumbre a una dominación tecno-política y, por ello, más allá también del marchitamiento de la libertad, del habla, o de la simple felicidad» (p. 13). En otras palabras, de lo que se trataba era de discutir la proposición sartreana del comunismo como «el horizonte insuperable de nuestro tiempo», o para el caso particular de Blanchot, de inaugurar «un nuevo comunismo de pensamiento» (Garcés, 2013).

La reacción de este pensamiento —y de su realización como *mise en forme* de nuestra coexistencia en la escritura— contra el horizonte epistémico tiene una historia más larga que la de ese debate o intercambio, la cual tiene en Georges Bataille y en su pensamiento su punto de partida u origen (Alvaro, 2017). Las reflexiones que Nancy primero y Blanchot después elaboran en ambos textos se inspiran explícitamente en la obra de Bataille, particularmente, en las fórmulas batailleanas, siempre enigmáticas, sobre «la comunidad de los

que no tienen comunidad» —fórmula que Blanchot (2002, p. 11) eligió como epígrafe de su texto— y sobre «la comunidad de los amantes» —utilizada también por Blanchot (2002, p. 52) como título para la segunda parte de su libro—.

Estas fórmulas, que de acuerdo con los autores no conformaban fórmulas aisladas, sino que forman parte de uno de los nudos centrales del pensamiento de Bataille sobre los distintos modos de existencia colectiva, es decir, sobre el tema de la comunidad, tienen su origen en el contexto de una reflexión que encuentra a Bataille alejado de y como un crítico acérrimo del fascismo. Este alejamiento, que Nancy (2016, pp. 35 y ss.) describe como una retirada del pensamiento de Bataille de lo político, tuvo en sus intervenciones en las revistas *Contre-Attaque* y *Acéphale* —esta última, una revista que, dicho sea de paso, implicaba la formación de una «sociedad o comunidad secreta» que refleja precisamente este alejamiento—, por un lado, y en su participación en el *Collège de Sociologie* y en su reflexión en torno a la elaboración de una «sociología sagrada» (Ramos, 2019), por el otro, su más notoria presencia. Después de la década de 1930, de hecho, ese alejamiento viró hacia la despolitización del concepto de soberanía (Bataille, 1996).

En resumidas cuentas, la decisiva influencia de Bataille en el intercambio que protagonizan Blanchot y Nancy se produce a partir del intento del primero por pensar un tipo de coexistencia humana —la de la comunidad de los amantes o de las pasiones, y la de la comunidad de los que no tienen comunidad— que refleja el interés de Bataille por superar la *mise en forme* de la existencia colectiva que, en aquel momento, aspiraba a convertirse —si ya no lo era— en «hegemónica», la del fascismo europeo.

Este tipo de coexistencia humana que Bataille intentaba explorar a través de estas fórmulas comunitarias —que de hecho había llevado al ensayista francés a intentar materializar con la fundación de una «sociedad secreta», *Acéphale*— estaba, en buena medida, expresada en la oposición batailleana «sociedad de consumición» y «sociedad de adquisición», esta última identificada con el Estado totalitario. Sin embargo, esta exploración o búsqueda es desplazada, y en Nancy y Blanchot hace foco en el tema de la escritura. Asimismo, la reflexión, a propósito de esta segunda *mise en forme* estético-política, surge como respuesta al «desencantamiento profundo» que habían producido las experiencias democráticas, sobre todo en Blanchot: «que ese desencantamiento esté en juego es algo que no se puede dudar

[37]

si se leen atentamente las secciones del libro [*La communauté inavouable*] tituladas “mayo 1968” y “Presencia del pueblo”: al hablar del pueblo, Blanchot evita pronunciar la palabra “democracia”» (Nancy, 2016, p. 40).⁵ En efecto, el interés de Blanchot en Bataille era un intento por recuperar no solo el modo de objetar el fascismo por parte de este último, sino el modo de objetarlo «de una manera distinta al modo simplemente democrático (jurídico, republicano, humanista)» (p. 39). En Nancy (2002), por otro lado, este desencantamiento operaba como un rechazo al «individualismo demócrata o republicano» (p. 101).

Ahora bien, si en el caso de Bataille —cuya influencia fue decisiva en la reflexión de Nancy y Blanchot de aquella época— la búsqueda de nuevas formas comunitarias, de nuevos modos de existencia colectiva, lo condujo a privilegiar el vínculo amoroso y el «compartimiento de una experiencia de los límites» (Nancy, 2016, p. 111), lo que Bataille denominaba «experiencia extática», reservando esta búsqueda al ámbito «de una intimidad para la cual la política era inaprensible» (p. 103), en el caso de Nancy y Blanchot esa búsqueda los condujo hacia un punto de llegada bien distinto, aunque reconociéndose en la herencia de la reflexión batailleana (Alvaro, 2017). Para ambos, la exploración de esta alternativa tenía, muy por el contrario, una exigencia política, la cual fue encontrada en la *mise en forme* de la coexistencia humana que hacía posible el vínculo y el lazo singular de la escritura. Nancy (2011b) describió muy bien, varias décadas más tarde, en *Maurice Blanchot. Passion politique*, la interrogación fundamental que definía esta exigencia política de la que venía a dar cuenta la escritura: «una interrogación fundamental sobre lo que “política” quiere decir cuando ya no es más posible de ver allí la asunción de una existencia colectiva. Es la política como “destino de un pueblo”, como “soberanía de una nación” y como “identidad de la comunidad” la que se encuentra sacudida» (p. 24).

La escritura aparecía, puesto de otro modo, en el horizonte de una política que se ofrecía como una respuesta radical, en el límite mismo del pensamiento político y de la filosofía política, frente al «desencanto» por la democracia y frente a las huellas aún vigentes del totalitarismo en Europa (Garcés, 2013). En primer lugar, porque ni Nancy ni Blanchot forman parte de, o pueden ser fácilmente identificados con, la tradición de la filosofía y la

⁵ Este rechazo por parte de Blanchot a la democracia en su forma institucionalizada aparece no solo en *La comunidad inconfesable* (2002), sino también en sus ensayos reunidos en *Escritos políticos* (2006).

teoría política. Su inscripción como filósofos resulta, sin duda, mucho más transparente en relación con el recorrido intelectual de ambos. Y, en segundo lugar, porque esta otra *mise en forme* del horizonte estético, la escritura, «borra» la dimensión de la política, entendida en su sentido restringido como la dimensión institucional o como la forma jurídica-política de un determinado tipo de coexistencia humana. En algún punto, lo que unos pocos años antes de este debate Nancy y Lacoue-Labarthe (1983) denominaron el *retrait*, es decir, la retirada y el re-trazo —en este doble sentido que tiene el término en francés— de lo político tiene que ver con esto.

Se trataba, en suma, de una búsqueda por «una experiencia literaria de la comunidad» (Nancy, 2011a, p. 24) que Nancy resumió o sintetizó con la fórmula de un «comunismo literario»:

Cada escritor, cada obra inaugura una comunidad. Hay así un irrecusable e irreprimito comunismo literario, al que pertenece cualquiera que escriba (o lea), o intente escribir (o leer) exponiéndose [...]. Pero el comunismo, aquí, es inaugural, no final. No está acabado, está hecho, por el contrario, de la interrupción de la comunión mítica y del mito comunitario. Esto no quiere decir que fuese, en una leve retirada del mito en un sentido fuerte, simplemente «una idea». El comunismo [...] de la escritura [...] no es una idea, ni una imagen —ni un mensaje, ni una fábula—, ni una fundación ni una ficción. Consiste, enteramente, —en ello es total, no totalitario— en el gesto inaugural, que cada obra retoma, que cada texto retraza (pp. 125-126).

[39]

Este pasaje es fundamental porque recupera en pocas líneas los elementos claves de lo que estaba en juego en aquel momento. En primer lugar, la expresión con la que Nancy (2016, p. 22) elige referirse a esta búsqueda se enmarca en el intento deliberado por «disputarle» al horizonte epistémico el sentido del «proyecto comunista», con el objetivo de sustraerlo como proyecto para convertirlo en el simple gesto inaugural que abre el escritor y el lector, es decir, que abre el «espacio de la escritura y del texto». En segundo lugar, y en estricta relación con esto último, el rechazo a comprender este espacio y este gesto, y por lo tanto a la *mise en forme* de la existencia colectiva que inaugura el comunismo literario o la escritura, bajo la figura de la *mise en forme* epistémica, esto es, como encarnación en un cuerpo.

Este rechazo se refleja, de hecho, en diferentes niveles: en primer término, como rechazo al «inmanentismo» (Nancy, 2011a; Benavides, 2019)

que forma parte no solo de buena parte de la tradición moderna de la filosofía y del pensamiento de la comunidad, como es el caso de Hegel y Marx, sino fundamentalmente de «todos los comunismos de oposición, [de] todos los modelos izquierdistas, ultraizquierdistas o consejistas» (Nancy, 2011a, p. 15).⁶ Este inmanentismo consiste, en lo fundamental, en la idea de que el hombre produce «por esencia su propia esencia como su obra» (p. 15), y este devenir obra de la esencia del hombre bajo la forma pueblo o nación es «lo que hemos llamado totalitarismo y que, tal vez, sería mejor denominar “inmanentismo”» (p. 16). En el corazón de este rechazo se encuentra la característica decisiva de esta forma de existencia colectiva que vendría a designar el comunismo literario o la escritura, la de una *mise en forme* que no encarna en ninguna forma concreta o cuya forma ya no es la de la corporalidad o la de la «fusión política» (Nancy, 2011a, p. 16).

[40] El término francés *désœuvrement*, con el que Nancy tituló su primer ensayo sobre el tema en 1983 y a través del cual decidió definir el tipo de comunidad a la que aludía con ese ensayo —y que retomó en sus textos posteriores—, ilustra muy bien este repudio al inmanentismo como encarnación de la esencia del hombre en un cuerpo colectivo, en un tipo de coexistencia humana como la de los totalitarismos. De imposible traducción al español, la palabra francesa *désœuvrement*, que Nancy toma de Blanchot, particularmente del *l'Espace littéraire* —texto muy anterior al intercambio que ambos tienen en la década de 1980—, significa inacción. Pero ambos autores la emplean haciendo un juego de sentido con la literalidad del término: *désœuvré* es literalmente «des-obrado».

La escritura designa así a un tipo de existencia colectiva, de lazo, vínculo o relación que no hace obra porque su *mise en forme* no es la de la encarnación, porque el espacio del texto es un espacio «virtual» que estrictamente hablando no tiene lugar, no tiene corporalidad, los que lo integran «no están presentes, están ausentes a título provisorio o definitivo» (Nancy, 2016, p. 22).⁷ Pero al mismo tiempo, esta condición de la escritura como particular *mise en forme* de nuestra coexistencia humana rechaza también la *mise en forme* que hasta ese momento hegemonizaba el horizonte estético, particularmente, su proyección institucional (Garcés, 2013): no solo

⁶ Con la expresión «consejistas» Nancy hace referencia, implícitamente, a Hannah Arendt (1999) y a su frecuente defensa del sistema de consejos que puso en práctica la Revolución Húngara.

⁷ Las características de este espacio se abordan detalladamente en Juan José Martínez (2019).

descartaba, puesto de otro modo, la posibilidad de configurar «un orden instituido [cualquiera que sea] sino también toda proyección instituyente» (Nancy, 2002, p. 40).⁸

En este sentido, esta particular *mise en forme* a la que hace lugar la escritura es, en otras palabras, más radical en su asunción de la carnalidad de la coexistencia humana: si la forma democrático-política asume el ser carne de esta coexistencia en una forma institucional, la de la democracia moderna, la escritura o el comunismo literario como régimen u horizonte de lo político carece de cualquier forma «jurídico-institucional». Pero ello no significa que carezca de toda forma, puesto que todo régimen u horizonte pone en juego alguna *mise en forme* que es finalmente la que le da existencia —y sentido— y que le da, además, un espacio de aparición y de percepción (Plot, 2016). En el caso de la escritura, este espacio de aparición de lectores y escritores es el de la *inscripción*: «la escritura [...] vendría a *inscribir* [...] la duración colectiva [...] en el instante de la comunicación» (Nancy, 2011a, p. 74-75).

Ahora bien: ¿qué es lo que se inscribe en el espacio del texto? Ni más ni menos que lo común, lo común inconfesable para Blanchot (Rodríguez, 2011), lo común que no hace obra para Nancy (2006), es decir, lo que compartimos como seres iguales y al mismo tiempo distintos, esto es, como seres singular-plurales.⁹ Un común, en efecto, que según Nancy (2011a) «sólo puede inscribirse, o sólo puede ofrecerse, a través de la inscripción» (p. 74). De lo que se trata, en suma, es de la inscripción de nuestra carne o de nuestro elemento como texto en un espacio que es el del texto y el de la escritura.¹⁰

[41]

Palabras finales

A lo largo de este texto se intentó explorar la relación entre la política —o lo que el pensamiento político contemporáneo llama lo político— y la escritura. Para ello se siguieron dos caminos convergentes: en primer lugar, se recuperó la reelaboración que realiza Martín Plot de la categoría de *régime* de Lefort y la tipología que para pensar lo político este último formula a partir de esa misma categoría, los tres horizontes o regímenes de la política; y, en segundo lugar, se revisó el debate que tuvo lugar en la década de 1980 entre Maurice Blanchot y Jean-Luc Nancy, a propósito del tema de la comunidad. En este debate, en efecto, la reflexión sobre la escritura surge en ambos autores como una reacción a los dos horizontes que en aquel momento hegemonizaban la escena política europea: el horizonte epistémico, encarnado fundamentalmente en la persistencia del comunismo en la Europa Oriental, y

el horizonte estético-político, encarnado en la democracia moderna, vigente en la mayoría de los países de Europa Occidental.

La recuperación de los principales argumentos de este rechazo o reacción contra ambos horizontes permitió reconstruir la principal propuesta teórico-política de ambos autores para pensar la escritura: la de la existencia de una segunda *mise en forme* del horizonte estético político diferente a la democracia moderna. Esta propuesta tuvo, en términos de Nancy, un nombre concreto: comunismo literario. Este aparece en la reflexión de ambos autores como una alternativa política al agotamiento que sufría la democracia europea, por un lado, y el comunismo, por el otro.

Se destaca, finalmente, que este vasto espacio teórico que abre el pensamiento y el debate de Blanchot y Nancy no se cierra, de ningún modo, en ese debate y con ambos autores. En la actualidad, la relación entre lo político y la escritura es fuertemente tematizada por uno de los representantes más importantes del pensamiento político contemporáneo, Jacques Rancière.

Las contribuciones de este texto pretenden servir de apoyo para articulaciones teóricas futuras entre los tres autores y, fundamentalmente, para repensar el vínculo entre democracia y escritura, cuya resonancia en los debates actuales es, sin duda, decisiva en virtud de las formulaciones de Rancière (2011b) a propósito del tema. Es en este sentido que es posible afirmar que el comunismo literario, como propuesta teórico-política, posee para el campo de la filosofía y la teoría política la misma vigencia que tuvo para la filosofía el debate que le dio origen en los primeros años de la década de 1980.

[42]

Referencias bibliográficas

1. Alvaro, Daniel. (2017). Ontología y política de la comunidad. El tenue hilo entre Bataille, Blanchot y Nancy. *Agora*, 36 (2), pp. 53-73. <https://doi.org/10.15304/ag.36.2.3414>
2. Arendt, Hannah. (1999). *Crisis de la República*. Madrid: Taurus.
3. Bataille, Georges. (1996). *Lo que entiendo por soberanía*. Barcelona: Paidós.
4. Benavides Franco, Tulio Alexander. (2019). Comunidad y escritura: entre el comunismo literario y la escritura del disenso. *Aisthesis*, 65, pp. 135-152. <https://doi.org/10.7764/aisth.65.6>
5. Blanchot, Maurice. (2002). *La comunidad inconfesable*. Madrid: Arena.
6. Blanchot, Maurice. (2006). *Escritos políticos*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

7. De Ípola, Emilio y Portantiero, Juan Carlos. (1989). Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes. En: De Ípola, Emilio. *Investigaciones políticas* (pp. 21-36). Buenos Aires: Nueva Visión.
8. Flynn, Bernard. (2008). *Lefort y lo político*. Buenos Aires: Prometeo.
9. Gambarotta, Emiliano. (2014). *Hacia una teoría crítica reflexiva. Max Horkheimer, Theodor W. Adorno y Pierre Bourdieu*. Buenos Aires: Prometeo.
10. Garcés, Marina. (2013). El comunismo de pensamiento de Maurice Blanchot. *Isegoría*, 49, pp. 567-581. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2013.049.11>
11. Lefort, Claude. (1990). La imagen del cuerpo y el totalitarismo. *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.
12. Lefort, Claude. (2001a). La question de la démocratie. Dans: *Essais sur le politique. XIXe-XXe siècles* (pp. 17-32). Paris: Seuil.
13. Lefort, Claude. (2001b). Permanence du théologico-politique ? Dans: *Essais sur le politique. XIXe-XXe siècles* (pp. 275-329). Paris: Seuil.
14. Marchart, Oliver. (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
15. Martínez Olguín, Juan José. (2019). La communauté déplacée. Écriture et communauté dans le dialogue entre Maurice Blanchot e Jean Luc Nancy. *Agora*, 38 (2), pp. 197-209. <https://doi.org/10.15304/ag.38.2.5610>
16. Martínez Olguín, Juan José. (2020). *El parpadeo de la política. Ensayo sobre el gesto y la escritura*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
17. Merleau-Ponty, Maurice. (1964a). *Le visible et l'invisible*. Paris: Gallimard.
18. Merleau-Ponty, Maurice. (1964b). *Signos*. Barcelona: Seix Barral.
19. Molina, Esteban. (2012). Claude Lefort: democracia y crítica del totalitarismo. *Enrahonar*, 48, pp. 49-66. <https://doi.org/10.5565/rev/enrahonar/v48n0.124>
20. Nancy, Jean-Luc. (2002). Posfacio. La comunidad afrontada. En: Blanchot, Maurice. *La comunidad inconfesable* (pp. 97-120). Madrid: Arena.
21. Nancy, Jean-Luc. (2006). *Ser singular plural*. Madrid: Arena.
22. Nancy, Jean-Luc. (2011a). *La comunidad desobrada*. Madrid: Arena.
23. Nancy, Jean-Luc. (2011b). *Maurice Blanchot. Passion politique*. Paris: Galilée.
24. Nancy, Jean-Luc. (2016). *La comunidad revocada*. Buenos Aires: Mar Dulce.
25. Nancy, Jean-Luc y Lacoue-Labarthe, Philippe (dirs.). (1983). Le retrait du politique. Dans: *Le retrait du politique* (pp. 183-200). Paris: Galilée.
26. Plot, Martín. (2008). *La carne de lo social. Un ensayo sobre la forma político-democrática*. Buenos Aires: Prometeo.
27. Plot, Martín. (2012). Our Element: Flesh and democracy in Merleau-Ponty. *Continental Philosophy Review*, 45 (2), pp. 235-259. <https://doi.org/10.1007/s11007-012-9213-1>
28. Plot, Martín. (2016). *The Aesthetico-Political. The Question of Democracy in Merleau-Ponty, Arendt and Rancière*. New York & London: Bloomsbury.

29. Plot, Martín. (2018a). Claude Lefort y los regímenes de la política en las Américas. *Cuadernos de Ética y Filosofía Política*, 1 (32), pp. 110-122.

30. Plot, Martín. (2018b). Preludio. Lo político y la política en Schmitt y Lefort. *Unidad Sociológica*, 12, pp. 6-13.

31. Quintana Domínguez, Idoia. (2017). La política del rechazo. Pensamiento político en Maurice Blanchot. *Éndoxa*, 40, pp. 231-246. <https://doi.org/10.5944/endoxa.40.2017.17421>

32. Ramos Mejía, Tomás. (2019). El espectro de la comunidad. Ensayo histórico-conceptual sobre el pensamiento de Georges Bataille en el Collège de Sociologie (1937-1939). (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

33. Rancière, Jacques. (2011a). *La haine de la démocratie*. Paris: La fabrique.

34. Rancière, Jacques. (2011b). *Política de la literatura*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

35. Rodríguez Marciel, Cristina. (2011). Jean-Luc Nancy y Maurice Blanchot: el reparto de lo inconfesable. *Escritura e Imagen*, 8, pp. 259-276. https://doi.org/10.5209/rev_ESIM.2012.v8.40531

36. Sarmiento, Domingo Faustino. (2007). *Facundo o civilización y barbarie en las pampas argentinas*. Buenos Aires: Gradifíco.

37. Schevisbiski, Renata. (2014). Lo político y la política en Claude Lefort: aportes teóricos para una reflexión de la democracia. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 64, pp. 125-132.



Yamith Quiroz David
Nuevas vegetaciones I
De la serie *El mito de flora*
Escultura, palustres, cabo de madera
40,5 x 24 x 10 cm
2020
Medellín



Pueblos indígenas. Reconocimiento y tensiones político-normativas al interior del espacio público en Chile, 1990-2010*

Catalina Daniela Riquelme Tapia (Chile)**

Mario Samaniego Sastre (Chile)***

Resumen

A partir de la teoría fundamentada, se presenta una reflexión sobre las relaciones políticas entre el Estado chileno y el pueblo mapuche en el periodo 1990-2010, específicamente, se abordan estas relaciones según las tensiones generadas entre estos actores en el espacio público-político. Para ello se ha requerido, por un lado, observar los fenómenos emergentes de carácter étnico —distintos movimientos y sus respectivas demandas de reconocimiento— y, por el otro, analizar el rol de un Estado con características liberales como el chileno. Ante la negación política del reconocimiento multicultural en Chile, las tensiones que lo han impedido pueden ser enfrentadas si, en efecto, el vigente liberalismo, marcadamente monocultural, se apropiara de ciertos desarrollos del multiculturalismo, esto es, las tensiones encontrarían vías de escape para ser abordadas y el liberalismo no tendría por qué traicionarse a sí mismo.

[46]

Palabras clave

Políticas Públicas; Multiculturalismo; Espacio Público-Político; Políticas de Reconocimiento; Política Étnica; Chile.

Fecha de recepción: octubre de 2019 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2020

* Este artículo se deriva del proyecto de investigación *La comunidad a debate: entre el pensamiento post-fundacionalista y la filosofía intercultural*, Código 412-3850, 2018, Vicerrectoría de Investigación y Posgrado, Universidad Católica de Temuco, Chile.

** Licenciada en Ciencia Política. Magíster en Trabajo Social: Políticas Públicas, Familia e Interculturalidad. Docente asociada investigadora del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco, Chile. Correo electrónico: criquelmetapia2013@gmail.com - Orcid: 0000-0002-7058-4924

*** Licenciado en Filosofía. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas. Estudios de Doctorado en Ética y Filosofía Política. Docente investigador del Departamento de Antropología, Universidad Católica de Temuco, Chile. Correo electrónico: msamanie@uct.cl - Orcid: 0000-0002-4695-1157

Cómo citar este artículo

Riquelme Tapia, Catalina Daniela y Samaniego Sastre, Mario. (2020). Pueblos indígenas. Reconocimiento y tensiones político-normativas al interior del espacio público en Chile, 1990-2010. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 46-73. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a03

Indigenous Peoples. Recognition and Normative-Political Tensions within Public Space in Chile, 1990-2010

Abstract

Based on the grounded theory, this study introduces a reflection on the political relations between the Chilean State and the Mapuche people in the period 1990-2010. These relations are addressed in analyzing the tensions between these actors in the public-political space. To this aim, on the one hand, the ethnic nature of emerging phenomena —different movements and their respective demands for recognition— are observed and, on the other hand, the role of a State with liberal characteristics such as the Chilean one is analyzed. In the face of the political denial of the multicultural recognition in Chile, the study proposes that the tensions that have prevented this recognition can be faced if the current liberalism, which is markedly monocultural, appropriates certain developments of multiculturalism. Accordingly, the tensions would find ways to be addressed without rejecting liberalism.

[47]

Keywords

Public Politics; Multiculturalism; Public-Political Space; Recognition Policies; Ethnic Policy; Chile.

Introducción

El estudio de la relación entre los pueblos indígenas, especialmente el pueblo mapuche, y el Estado chileno ha sido trabajado a partir de muchas de las aristas que conforman esta compleja relación (Bengoa, 2008; Pinto, 2000; Pavez, 2008; Boccara y Seguel-Boccara, 1999; Zavala, 2015). Este artículo analiza las relaciones políticas que se dieron entre estos actores, particularmente, la dinámica política del Estado chileno con el pueblo mapuche a partir del retorno a la democracia hasta 2010. El periodo es relevante ya que, como se verá más adelante, se perdió la oportunidad de encauzar, deliberativa y participativamente, los conflictos que han jalonado históricamente esta relación.

Desde el punto de vista teórico-político, esta indagatoria cobra especial relevancia debido a las distintas ideas políticas vinculadas generalmente a movimientos sociales que han surgido a partir de la década de 1980, tales como políticas de la diferencia, demandas de reconocimiento, revisiones multiculturalistas del liberalismo (Taylor, 2009; Cohen, 2009), entre otras que han tensionado la forma de concebir la política y el papel de los distintos actores en el marco de los espacios público-políticos,¹ además de haber puesto en jaque a los modelos políticos que han ordenado la convivencia desde el liberalismo clásico (Rawls, 1995), que en Chile y en gran parte de América Latina ha operado. Así, toda política se ha visto permeada por un liberalismo que ha actuado y actúa como frontera intransgredible para entender el desarrollo y avance de los fundamentos y propuestas políticas.

Específicamente, lo que se intentará mostrar en este artículo son las tensiones evidenciadas en el espacio público-político en el marco de las relaciones entre el pueblo mapuche y el Estado chileno. Estas tensiones hacen referencia a aquella situación de oposición u hostilidad entre el Estado, a través de su institucionalidad política y normativa, y el pueblo mapuche. Estas tensiones serán estudiadas de manera analítica y social: por una parte, el análisis político permite evidenciar tensiones históricas en las relaciones de poder entre ambos actores y, por la otra, un análisis de racionalidad normativa que permite entender las respuestas que la institucionalidad ha resuelto a través de políticas públicas a las demandas históricas de reconocimiento. Así,

¹ Los asuntos comunes, la deliberación, la agencia y el desarrollo de aprendizajes son elementos constitutivos de lo público-político (Rincón, 2008).

se requiere observar los fenómenos emergentes de carácter étnico y analizar el rol de un Estado con características democráticas liberales.

Si bien este estudio se circunscribe a la realidad chilena, puede ser de interés para otras realidades latinoamericanas e, incluso, paradigmático, ya que con independencia de las diferentes realidades jurídicas que viven las diversas sociedades indígenas de América Latina, en la actualidad, de manera casi transversal, deben enfrentar problemáticas comunes —extractivismo, conflictos socioambientales, entre otros— producto de las políticas económicas facilitadas y promovidas por modelos liberales. Chile puede ser un buen espejo donde observar las consecuencias de la aplicación de este tipo de políticas, las que, transgrediendo el liberalismo político clásico, han tensionado el espacio público-político chileno.

La hipótesis aquí planteada es que las tensiones originadas al interior del espacio público, en un contexto de democracia liberal fuertemente influenciada por la transición democrática, la configuración de las alianzas partidarias, las políticas públicas originadas y su relación con el pueblo mapuche han impedido un reconocimiento multicultural en Chile. Asimismo, estas tensiones pueden ser intervenidas si, en efecto, el liberalismo, marcadamente monocultural, se apropiara de ciertos desarrollos del multiculturalismo, esto es, las tensiones encontrarían vías para ser abordadas y el liberalismo no tendría por qué traicionarse a sí mismo, sino que, por el contrario, desarrollaría todo su potencial. Este análisis y reflexión se enmarca en un realismo político, advirtiendo las limitaciones que el multiculturalismo liberal tiene en relación con las demandas de los pueblos indígenas. Este es un camino que, por el momento, puede oxigenar un conflictivo panorama político y social donde no se atisban vías de escape.

[49]

Según estas coordenadas, el planteamiento de este artículo pone énfasis en la dimensión institucional de la problemática, esto es, prioriza como fuentes de información y análisis las acciones políticas de distinta naturaleza emanadas de los distintos gobiernos en el periodo señalado. Es claro que esta decisión no revela suficientemente todo un conjunto de voces, movimientos sociales y organizaciones políticas mapuches y no mapuches, que a modo de constelación polifónica denuncian, proponen y resisten frente a la renovada persistencia de la colonialidad del poder, el impacto económico en territorios y subjetividades y las prácticas extractivistas (Pairicán, 2014). El enfoque institucional para abordar la problemática en juego, propio de una de las

tradiciones disciplinarias de la ciencia política, se ha desarrollado menos que aquellos ligados a la historia social y a la antropología sociocultural; poner en comunicación la pluralidad de ambas perspectivas encaminará a una comprensión más cabal de esta problemática.

En términos metodológicos, es necesario dar cuenta de una serie de acontecimientos que el contexto nacional específico facilita a través de la literatura y de sus fuentes de carácter cualitativo mediante el análisis de los contenidos de fuentes secundarias, tales como entrevistas, análisis de bibliografía, *papers*, libros sobre la materia y medios de prensa. Lo anterior se enmarca en la teoría fundamentada, mediante un análisis individual y transversal de las categorías surgidas desde los polos temáticos que permiten establecer explicaciones e interrelaciones de los diferentes aspectos del fenómeno estudiado (Strauss y Corbin, 2002). Por último, es importante señalar que el uso de fuentes secundarias responde, en su mayoría, a literatura y enfoques utilizados desde la ciencia política.

1. Tensiones en las dinámicas histórico-políticas

[50] En lo que sigue, y siendo fieles al planteamiento institucionalista, se exponen algunas tensiones teóricas clásicas que enfrentan a Rawls (1995) con Taylor (1997) y que permiten entender con claridad las disputas sociales y políticas que conflictúan al Estado y al pueblo mapuche.

En primer lugar, la modernidad se refiere a la instalación de un modelo político que encuentra en la razón pública² su principio fundamental y con la cual se asocia de manera natural lo que se ha denominado autonomía del individuo. De esta manera, es el Estado, a través de sus leyes, el que debe garantizar un amplio ámbito de acción para el individuo y su plena libertad de acción. Si bien el liberalismo reconoce que la cultura política de una sociedad democrática, siempre está marcada por una diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales opuestas entre sí, igualmente reconoce que en muchas oportunidades estas son antagónicas. Al decir de los liberales, estas diversas doctrinas que son perfectamente razonables son el inevitable resultado, a largo plazo, de las capacidades de la razón humana y su actividad dentro del trasfondo de instituciones libres y duraderas. La misma doctrina postula que

² La razón pública es entendida como la que guía la toma de decisiones políticas en una sociedad democrática (Arregui, 1997, junio 29).

primará siempre el apego a la Constitución y a las leyes que determinarán la justicia, lo que generaría tensiones al enfrentarse distintas maneras de ver el mundo (Rawls, 1995). Rawls las ha definido y categorizado como tensiones de compromiso, es decir, como aquellas que surgen en la sociedad entre sus exigencias de justicia y los legítimos intereses de los ciudadanos.

Ante esta situación, y como señala Bauman (2000), en la era de la globalización se han producido una serie de cambios inevitables que han interpelado los supuestos de la política, señalando incluso la disolución de lo que se ha conocido hasta ahora como Estado-nación. La reivindicación de lo cultural ha suscitado y puesto en marcha movimientos de carácter étnico en todo el mundo, que han venido a cuestionar los principios universalistas que han regido las democracias liberales.

Samuel Huntington (1996) sostiene que la dimensión fundamental y más peligrosa de la política global que está surgiendo es el conflicto entre grupos de civilizaciones diferentes. Por su parte, Díaz-Polanco (2006) señala que el renacimiento de las identidades, los movimientos multiculturalistas y la generación de políticas de reconocimiento tensionan actualmente el espacio público-político en el escenario mundial y local, tensiones que adquieren una diversidad de morfologías en virtud de la contextualidad de las tensiones y lo polisémico del concepto multiculturalismo, tanto en el ámbito teórico como normativo. Esto abre un amplio abanico de posibilidades para abordar la situación. Así, en América Latina todo el interculturalismo crítico (Walsh, 2009) denuncia al multiculturalismo como una elaboración funcional al liberalismo de facto. Por el contrario, en el ámbito anglosajón, Meer y Monood (2012) rechazan las críticas del interculturalismo al multiculturalismo, al señalar que las diferencias entre ambas propuestas no se sostienen. Como ya se ha indicado, entre las múltiples posibilidades de análisis, se ha optado por vislumbrar el rendimiento ético-político del liberalismo político.

[51]

La racionalidad dominante en el liberalismo y presente en las instituciones del Estado ha carecido históricamente de toda sensibilidad moral, adoptando una forma de liberalismo político que impide visualizar en el espacio público formas distintas de comprender el mundo y, por tanto, la resistencia a las demandas culturales por el reconocimiento. El velo de ignorancia sería expresión de esto (Rawls, 1995). Estas tensiones parecen ser cada vez más profundas y críticas, y serían expresión de la crisis que vive el espacio público-político. Las demandas de reconocimiento serían manifestación de las tensiones

que este escenario genera. No obstante, en efecto, habla de reconocimiento, de un reconocimiento público en tres aspectos: i) cuando la sociedad está regulada por principios públicos de justicia y sus ciudadanos aceptan estos principios y saben que los demás también; ii) cuando las creencias generales son compartidas por todos respecto de la justicia y las instituciones; y iii) cuando se reconoce una concepción política de justicia al reflexionar por qué actuamos de una manera y no de otra. Para el multiculturalismo, en cambio, el reconocimiento se fundamenta en la tesis ontológica de que la identidad es previa a la razón, con lo que el reconocimiento pasa a ser una demanda ante la que el Estado debe definirse en favor de la diversidad, esto es, garantizar igual respeto por todas las diferencias culturales (Taylor, 1997).

[52] Pareciera ser entonces que una de las tensiones³ más significativas que impiden el reconocimiento se articula en la siguiente pregunta: ¿dónde nos situamos para entender y justificar la construcción de la identidad? Desde una perspectiva liberal, el Estado, más que vincular —posibilidad de deliberación en condiciones de igualdad— las diversas pluralidades comprensivas (Rawls, 1995), ha tenido como efecto el distanciamiento entre un «nosotros» creado y basado en principios políticos, y un «ellos» plural y comprensivo. Así, el «entre nos» del que habla Hannah Arendt (1997), en tanto acción concertada desde el pluralismo, desaparece inevitablemente en esta ecuación llamada *modernidad*, donde emergen nuevas demandas sociales de carácter étnico, pero donde el Estado ha sido incapaz de comprender que se debe transitar, en materia política y normativa, hacia la creación de espacios de deliberación que consideren realmente a todos los actores y que privilegie el sentido moral en la construcción de identidad como forma de respeto hacia el otro, es decir, que si bien en un Estado con características democráticas liberales prima la racionalidad, es necesario transitar hacia una política del reconocimiento (Taylor, 2009). La política así entendida produciría una disolución o subversión de la totalización social: el conflicto político es la tensión entre un cuerpo social estructurado en el cual cada parte tiene un lugar y «la parte de ninguna parte» que perturba ese orden en nombre del principio vacío de la universalidad, la igualdad de principio de todos los hombres en tanto seres que se valen de la palabra (Etchegaray, 2014).

³ Comprender las tensiones al interior del espacio público implica la oposición u hostilidad entre el Estado, a través de su institucionalidad política y normativa, y los pueblos indígenas —en especial, el pueblo mapuche—, lo cual tensiona toda búsqueda de encuentro y reconocimiento entre dos actores diversos.

Lo anterior requiere categorizar la cultura y sus prácticas. Para los liberales la cultura en el ámbito de la política tiene que ver con la *cultura pública*, esto es, el fondo compartido de ideas básicas y principios implícitamente reconocidos (Rawls, 1995). Cualquier consideración respecto de las particularidades socioculturales es omitida, quedando relegadas a un asunto privado de cada persona y grupo. Es en el espacio público donde se arriesgan las decisiones políticas, por tanto, estaríamos limitados por las posibilidades de la cultura liberal. Situar en el trasfondo las diferencias culturales ha sido tradicionalmente argumento para justificar la necesaria neutralidad del espacio público-político, neutralidad que no es tal, ya que constituye un determinado punto de vista que, además, hunde sus raíces en un determinado contexto cultural e histórico.

Las consecuencias de estas diferencias sobre el lugar de la cultura abren la vía para vislumbrar otras tensiones: los liberales definen al individuo como anterior a toda comunidad; es el individuo en la posición original. Las concepciones multiculturales y, sobre todo, comunitaristas inscriben al «yo» como parte de una colectividad abarcando «más de un ser humano individual afirmando la existencia de responsabilidades y obligaciones con la comunidad» (Sandel, 2000); dicho de otro modo, para los comunitaristas, llegar a ser una individualidad en el marco de un contexto cultural. En cambio, para los liberales el individuo se sostiene en su propia individualidad. Necesariamente, y de la mano de esto, el concepto y la práctica de libertad entran en tensión. Para el liberalismo, la libertad tiene que ver con la concepción política de la persona, es decir, los ciudadanos son libres en la medida en que se conciben a sí mismos como poseedores de la capacidad moral para tener una concepción del bien, son libres si pueden asumir la responsabilidad de sus fines, son libres en la medida en que se consideran a sí mismos fuentes de reclamaciones válidas, siempre y cuando estas concepciones no salgan de los márgenes permitidos por la concepción política de la justicia. Se es libre en la medida en que se garantizan libertades básicas e igualitarias para todos (Rawls, 1995). Frente a esto, Taylor (2009) considera que ser libre es permitir que los individuos o los colectivos desarrollen la capacidad de rechazar o modificar la identidad cultural que se ha heredado o impuesto y, por ello, la dignidad humana exige que las instituciones democráticas liberales no sean represivas ni discriminatorias y sí, en cambio, deliberativas. Libertad supone capacidad para definirme como diferente.

En síntesis, cuatro son las tensiones señaladas, las que limitan severamente la oportunidad de gestionar relaciones políticas sobre la base de alguna expectativa común: la identidad en el espacio público, el lugar de la cultura, la relación individuo-comunidad y la concepción y práctica de la libertad. Si bien todas ellas forman parte de una misma dinámica, para efectos del análisis, se referirá particularmente a cada una de ellas como medios para destacar las tensiones enunciadas.

2. Configuración de tensiones: hechos políticos

A continuación, se señala un conjunto de hitos políticos que representa la historia de esta relación en el tiempo referido que da cuenta con nitidez de las tensiones esbozadas, debido a que actúan como trasfondo para comprender y validar la hipótesis planteada.

2.1 Acuerdo de Nueva Imperial, 1989

[54] Suscrito por el entonces candidato a la presidencia Patricio Aylwin, representante del Partido Demócrata Cristiano, y por los representantes de organizaciones indígenas del país—mapuches, huilliches, aymaras y rapanuis— (Aylwin, 1989). Este acuerdo comprometió a «hacer suya la demanda de los Pueblos Indígenas de Chile [...]» (p. 1).⁴ El mayor hito se comienza a configurar con la elección de Patricio Aylwin (1990-1994) —Concertación de Partidos por la Democracia— en 1989 como el primer presidente elegido desde el retorno a la democracia, lo cual tuvo vital relevancia desde el punto de vista de la agenda política (Figueroa, s. f.). Los compromisos asumidos en campaña desde el punto de vista de la política indígena se convirtieron en un importante compromiso de gobierno, razón por la cual el 27 de mayo de 1990 se creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), cuya función fue asesorar la determinación de las políticas de gobierno respecto de los grupos étnicos indígenas que integran la sociedad chilena (Decreto Supremo 30 del 17 de mayo de 1990). De esa forma, haciendo uso de su recurso de autoridad legal-formal, el Ejecutivo definió la forma y los mecanismos que se utilizarían para llegar a acuerdos en torno a la política indígena (Figueroa,

⁴ Especialmente en lo referido al reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de sus derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y la Creación de una Comisión Especial para los Pueblos Indígenas (CEPI).

2016). Fue el surgimiento de una tensión que impidió que los pueblos indígenas se presentaran en condiciones para instalar su voz, lo que hubiera supuesto la presencia en lo público de una práctica deliberativa. Su identidad quedó desplazada.

2.2 Congreso de Pueblos Indígenas

Celebrado en Temuco el 18 de enero de 1991 y convocado para discutir y sancionar las propuestas de las organizaciones allí representadas sobre los contenidos de la nueva Ley Indígena,⁵ su naturaleza y las funciones de la Corporación de Desarrollo Indígena (Correa 2017, marzo 12). En sus resoluciones, el Congreso de los Pueblos Indígenas sancionó un documento que establecía los principales contenidos que debería incluir la nueva Ley Indígena. Los partidos políticos presentes en el Congreso, en especial aquellos opositores al gobierno —representantes de los intereses empresariales—, mostraron su resistencia a este proceso, tal como lo señaló el entonces ministro secretario general Enrique Correa: «la Ley Indígena nace en el contexto de la transición política a la democracia» (Correa, 2017, marzo 12). Por tanto, aun cuando existía voluntad del Gobierno por avanzar en las demandas de los pueblos indígenas, la estabilidad política de la transición dependía en buena medida de que las reformas que se iniciaban deberían ser consensuadas por los actores políticos representados en el Parlamento, es decir, la generación de acuerdos tácitos, que impidieron que la diferencia indígena tuviera una presencia en lo público-político.

[55]

2.3 El Gobierno ingresa proyecto de ley con modificaciones

La tramitación iniciada en la Cámara de Diputados, aprobada en general, fue objeto de múltiples reparos, lo que obligó a negociar un «acuerdo marco» entre los representantes de todos los partidos (Correa, 2017, marzo 12). En noviembre de 1992 el Gobierno ingresó un nuevo texto que incluía los acuerdos alcanzados. La ley siguió su trámite en ambas cámaras, introduciéndose diversas modificaciones. En este clima de constante tensión, el cinco de octubre de 1993 se publicó la Ley Indígena (Ley 19.253), la cual nació cercenada para poder otorgar un verdadero reconocimiento a los pueblos indígenas, dado que sus propuestas no fueron visibilizadas.

⁵ Alrededor de la CEPI, y de acuerdo con los antecedentes proporcionados por un dirigente indígena, se trabajaron catorce iniciativas de proyectos de ley.

2.4 Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) como coordinador de la política indígena y no como interlocutor válido

La Ley Indígena señala a los indígenas como descendientes de las agrupaciones humanas que existen y habitan el territorio nacional. Dentro de su articulado se establece el reconocimiento a las principales etnias indígenas de Chile.⁶ Para dar cumplimiento a lo anterior, se estableció, como deber de la sociedad en general y del Estado en particular, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines (Ministerio de Planificación y Cooperación Social, 5 de octubre de 1993). Aun cuando la Ley Indígena fue promulgada, generó insatisfacción en un amplio sector de los pueblos indígenas por no considerar aspectos estratégicos que debían ser incluidos en la agenda del Gobierno y ser plasmados en la Ley. Esta situación engloba todas las tensiones referidas. Conadi pasó a ser un coordinador de las políticas indígenas y no un interlocutor válido respecto de las demandas que los pueblos tenían,⁷ debido a las escasas facultades que le fueron otorgadas en materia de reconocimiento político. Desde el mundo indígena se criticó esta carencia, ya que la Ley solo habla de etnias diferenciadas cultural y lingüísticamente (Figueroa, s. f.).

[56]

Otro aspecto no menor se refería a la participación de los pueblos indígenas y su carácter vinculante en la toma de decisiones respecto de su rol como actores políticos, ya que esta participación se redujo al Consejo Nacional de la Conadi.⁸ Solo ocho de los diecisiete representantes eran miembros de pueblos indígenas, los nueve restantes, incluido el director

⁶ Aimara, Rapa Nui o pascuenses, comunidades atacameñas, Quechuas y Collas del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.

⁷ Las demandas de los pueblos indígenas, en especial del pueblo mapuche, están vinculadas al reconocimiento constitucional como pueblo, la autonomía y la autodeterminación en cuanto al territorio que habitan. José Bengoa (2008) plantea que la búsqueda de la autonomía política y territorial del pueblo mapuche desemboca necesariamente en el reconocimiento de este pueblo como un «otro», distinto del resto de la sociedad chilena.

⁸ La Dirección Superior de la Conadi se encuentra a cargo del Consejo Nacional integrado por el director nacional de la Corporación —nombrado por el presidente de la República—, los subsecretarios o su representante —especialmente nombrados—, tres consejeros designados por el presidente de la República y ocho representantes indígenas —cuatro mapuches, un aimara, un atacameño, un rapanui y uno con domicilio en un área urbana del territorio nacional—.

nacional, representaban al Ejecutivo, inclinando la balanza al Gobierno de turno, lo que en materia de decisiones influiría a la hora de definir las políticas y aprobar los diversos programas, así como la propuesta de reformas legales en materia indígena. Como consecuencia de lo anterior, las reivindicaciones no asumidas en la Ley de 1993 se convirtieron en el corazón de las demandas y conflictos que hoy están planteados por las distintas expresiones del movimiento mapuche: su diferencia no era asumida como tal.

2.5 Primeras tomas de terreno por parte de indígenas mapuches

Con la llegada de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a la Presidencia (1994-2000) se evidenciaron contradicciones entre su agenda económica y las demandas de los pueblos indígenas, sumada a la tensión entre las aspiraciones de la política indígena y la deficiente institucionalidad pública definida para ella (Figueroa, 2016).

El periodo de Frei se vio marcado por una serie de hechos vinculados a su programa de gobierno, en particular, el crecimiento económico, la innovación y la inversión privada, con especial énfasis en la construcción de grandes obras de infraestructura —en su mayoría, para la utilización de recursos naturales como el agua (hidroeléctricas) y la producción maderera a gran escala (emplazamiento de forestales)— situadas mayormente en los territorios de mayor población indígena mapuche. Proceso que, tal como lo señaló un dirigente indígena, mientras que para el Estado la tierra se convierte en un recurso que potencia el crecimiento económico, para el pueblo mapuche se trata de una relación cultural-ancestral que sustenta su propia supervivencia (Figueroa, s. f.). Comenzaron a surgir las primeras voces disidentes en torno a las limitaciones de la Conadi para enfrentar la magnitud y diversidad de las demandas, sobre todo, aquellas que tenían relación con la restitución de tierras y los proyectos macroeconómicos que se pretendían realizar en el sur del país, además de la poca voluntad política del Gobierno para avanzar en el reconocimiento de los derechos políticos (Figueroa, 2016).

Ante esta situación se reacciona con acciones diversas. La toma de terrenos, además de la quema de camiones en 1997 (Reyes, Palomera y Zamorano, 2017, marzo 19), son hechos que marcaron un antes y un después, lo que conllevó serias consecuencias en materia política respecto de la relación que el Estado estableció con el pueblo mapuche. Un exdirectivo señala que «este hecho puso al presidente en una situación difícil, pues no

podía dejar de involucrarse, especialmente porque su proyecto se sustentaba en la confianza del sector empresarial, que denunciaba la existencia de un “estado de guerra” en la zona» (Figuroa, s. f.).

A raíz de esto se invocó por primera vez la Ley de Seguridad del Estado, lo que implicó la detención de más de diez comuneros vinculados a la quema de camiones en la zona (Figuroa, s. f. p. 8). La respuesta del Estado ante tal situación supuso la judicialización del proceso que, con el tiempo, fue incrementándose y cerró toda posibilidad de acercarse a un entendimiento mediante el diálogo. La judicialización fue la expresión de la incapacidad para gestionar las tensiones que se venían dando y con ello el fracaso de la política. Así, la judicialización fue la expresión culmen y resultado de las tensiones políticas.

2.6 Implementación de la Central Hidroeléctrica Ralco

[58] Un hecho histórico y político que determinó al gobierno de Eduardo Frei fue el impacto de la implementación del proyecto Central Hidroeléctrica Ralco en Alto Bío Bío, el cual, en definitiva, significó la desestructuración de parte significativa de la cultura pehuenche. Las presiones del empresariado y las realizadas a la misma Conadi —la cual debía autorizar la permuta de terreno entre Empresa Nacional de Electricidad Sociedad Anónima (Endesa) y los propietarios de donde sería emplazada la hidroeléctrica— por actores de gobierno derivarían en la salida de dos directores de la corporación que se oponían al proyecto, dejando en evidencia la fragilidad de la institucionalidad indígena para resolver el conflicto, deslegitimando a la Conadi en su rol de coordinadora de la política indígena. Esto significó caer en una situación de intervención de la que no logró nunca reponerse institucionalmente (Figuroa, s. f.). Conadi se vio incapaz de defender la particular manera como los indígenas, en tanto comunidad diferente, quieren habitar el espacio público.

2.7 Diálogos comunales, pueblos indígenas y judicialización

La medida paliativa establecida por el Gobierno para intentar una salida institucional a los conflictos existentes fue la realización de una serie de diálogos comunales, establecidos para dar cuenta de cuáles eran las demandas, ya que para el Ejecutivo el problema tenía relación con el acomodo de las comunidades indígenas y con una relación causa-efecto derivada de su condición de pobreza como pueblo, lo que, a los ojos del Gobierno, requería una intervención en materia de generación de políticas

públicas de carácter social que resolvieran la forma de salir de esta condición. Si bien fue Conadi la que condujo y coordinó la realización de estos diálogos en las regiones, la intervención del Ministerio de Desarrollo Social asumió el liderazgo, definiendo arbitrariamente los puntos de la agenda (Figueroa, 2016).

La recolección de los antecedentes dio como resultado los denominados diálogos comunales, los cuales fueron finalmente elaborados por la Comisión Asesora Presidencial, encargada de dar a conocer los principales resultados —y qué políticas debían ser las más idóneas para enfrentar las necesidades originadas desde los pueblos indígenas—. Producto de esta acción, durante el último año de gobierno de Eduardo Frei se firmó el Pacto por el Respeto Ciudadano,⁹ sin embargo, la exposición de este pacto que no fue firmado por todos los actores —empresariado—, terminó siendo algo meramente simbólico, lo que evidencia, una vez más, la precariedad con la que fue pensada la política indígena durante la época. Se evidencia, de este modo, la falta de voluntad para concebir las culturas ontológica, social y culturalmente distintas.

2.8 Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato

[59]

La transición del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) a Ricardo Lagos (2000-2006) dio cuenta de la gran crisis de confianza que existía. Las políticas de desarrollo económicas impulsadas por el primero tensionaron hostilmente las relaciones sociopolíticas entre ambos. Por este motivo, Lagos y su equipo asesor fueron absolutamente conscientes de que algo debía hacerse en esta materia. En estas circunstancias, en enero de 2001, y a menos de un año del establecimiento del nuevo gobierno, Ricardo Lagos designó la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (CVHNT), entidad encargada de elaborar una política de Estado con relación a los pueblos indígenas (Aylwin y Yáñez, 2007). El resultado del informe entregado en 2003 concluyó con la Política del Nuevo Trato, caracterizada básicamente por una serie de reformas jurídicas, políticas y económicas, reformas basadas en el reconocimiento colectivo

⁹ Texto leído en español y mapuche, el cual congregó en el patio de los Naranjos en el palacio de La Moneda, entre otras autoridades, a los ministros de Estado, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y la Corte Suprema, intendentes, y a más de mil lonkos, machis y centenares de mapuches, algunos con traje autóctono. Previo al acto se realizaron rogativas con ramas de canelo (El Sur, 1999, agosto 6).

de los derechos de los pueblos indígenas como medida reparatoria al daño causado históricamente.

Las tensiones producidas durante la elaboración del informe, al no considerar una serie de variables propuestas por los pueblos indígenas, especialmente el reconocimiento de su diferencia cultural y el derecho a practicarla más allá del espacio privado, tuvieron como resultado que algunos de los integrantes del mundo mapuche no lo suscribieran —Aucán Hulcamán y Galvarino Raimán, tildaron al informe de colonialista— (Figueroa, 2016). Una serie de informes y pronunciamientos internacionales tuvieron lugar en este contexto: «La situación actual de los pueblos indígenas de Chile requiere la atención urgente, no sólo del Gobierno, sino también de todos los grupos políticos, así como de la sociedad en general [...]» (Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, Directiva General E/CN.4/2004/80/Add.2 del 23 de diciembre de 2003, p. 6). Así también, en 2004, en el informe de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU se lamentó la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas y que el Estado no hubiera ratificado el Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Aylwin y Yáñez, 2007, p. 17).

[60]

En este contexto, en octubre de 2003 fue entregado al presidente Ricardo Lagos el Informe de CVHNT, sin embargo, solo se dio a conocer discursivamente su anuncio seis meses después. ¿Por qué se retrasó la presentación del informe hasta abril de 2004? La evidencia indica que una de las razones tenía directa relación con las tensiones que se habían producido entre los pueblos indígenas —en especial, el pueblo mapuche— y aquellos contenidos que no fueron expuestos en el informe, tales como los derechos alusivos a la tierra, los recursos naturales y el territorio (Aylwin y Yáñez, 2007). Por otra parte, las serias complicaciones que produjo al interior del Gobierno el informe del relator de la ONU, Rodolfo Stavenhagen (2003), hizo efectivo, tal vez y por primera vez, los esfuerzos infructuosos de los gobiernos chilenos desde el retorno de la democracia. Aun cuando el contexto no era auspicioso, durante su discurso Ricardo Lagos señalaba que «El puente entre lo que hemos hecho y lo que haremos está determinado por el esfuerzo de la Comisión Aylwin.¹⁰ Ellos hicieron un alto en el camino y analizaron en profundidad el tema. Gracias a sus sugerencias creo que podemos caminar mejor [...]» (Aylwin y Yáñez, 2007, p. 20).

¹⁰ Nombre con el que se designó popularmente a la CVHNT.

En la práctica, los resultados de la CVHNT respecto de las políticas públicas resultantes a partir de las acciones políticas tomadas no surtieron el efecto esperado y tal como señaló un parlamentario, «había un esbozo de política insuficiente y poco comprometida, hasta un poco simbólica» (Figueroa, s. f., p. 11). Por otra parte, el Consejo de Todas las Tierras hizo públicas sus denuncias respecto de la gestión unilateral y poco dialógica, «sin espacios reales para la decisión de los pueblos indígenas» (Figueroa, 2016 p. 11). El Estado se resiste a que los *trasfondos culturales* se instalen en el espacio público-político.

2.9 Inundación del cementerio indígena Ralco

Paralelamente, las políticas que impulsaba la administración de la época en materia de desarrollo productivo dificultaron los esfuerzos por mejorar las relaciones. Prueba de ello es que una semana después de anunciar la política de Nuevo Trato fue llenado el embalse del proyecto Ralco por Endesa. Como consecuencia, fue inundado el cementerio indígena Quepulca Ralco, lo que en los mapas del proyecto está consignado como el Sitio 53 (Saleh y Opazo, 2010, diciembre 6).

Ante esta situación, las movilizaciones lideradas por la Coordinadora Arauco Malleco (CAM)¹¹ y el Consejo de Todas las Tierras trajeron consigo una serie de reacciones desde el Gobierno, el mundo político y nuevamente una tensión de judicialización del proceso, lo que se conoce como la criminalización mapuche, solicitando la aplicación de la Ley de Seguridad del Estado en la denominada zona de conflicto mapuche¹² y la aplicación de la denominada Ley Antiterrorista (Ley 18314). El gobierno reconoció la existencia de una estrategia de inteligencia denominada «Operación Paciencia», impulsada en contra de los mapuches con el fin de desarticular a la CAM, considerada por las autoridades de la época como «el grupo más violentista y al que se le atribuían los peores atentados» (Calbucura y Le Bonniec, 2009, p. 28). Terminado el gobierno de Lagos, el nuevo trato a los pueblos indígenas quedó relegado.

[61]

¹¹ Organización mapuche de izquierda, cuyo brazo armado son los denominados Órganos de Resistencia Territorial (ORT), los cuales hacen uso de la violencia para reivindicar el territorio y la autonomía respecto del Estado de Chile.

¹² Los medios de comunicación han otorgado la etiqueta de *zona de conflicto mapuche* (La Tercera, 2020, agosto 8).

2.10 Huelga de hambre de los comuneros mapuches

Desde su inicio, el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) debió enfrentar una serie de repercusiones generadas por decisiones tomadas por el gobierno anterior. Durante su campaña en 2005 visitó la Región de La Araucanía, específicamente Nueva Imperial, para la firma de un acta de Compromiso por los Pueblos Indígenas. Dicha ceremonia trajo a la memoria el Acuerdo de Nueva Imperial. El acuerdo comprometía al futuro gobierno y las organizaciones indígenas a «apoyar la candidatura presidencial de Michelle Bachelet, pues ella garantiza la protección y ampliación de nuestros derechos [...] respaldar las iniciativas de gobierno en materia indígena, considerando que nuestra participación enriquece la democracia» (Molinet, 2011, p. 51), y comprometía al gobierno a respetar las decisiones de aquellos, sus propuestas en las diversas iniciativas de proyectos de ley alusivos a salud y educación intercultural, estableciendo mecanismos apropiados para una plena y efectiva participación en los asuntos públicos (Molinet, 2011).

[62]

La primera gran crisis que vivió Bachelet estalló con la huelga de hambre de los comuneros mapuches condenados durante el gobierno anterior. La intervención de la Iglesia católica y de parlamentarios fue clave en la mediación que logró que la huelga fuera depuesta. Esto impulsó a la presidenta en su primera cuenta pública a instalar las materias indígenas pendientes, en especial, el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y la reivindicación de sus diversos derechos (Figueroa, s. f.).

El año 2007 marcó un antes y un después, puesto que convocó a un comisionado presidencial para Asuntos Indígenas, con el objetivo de elaborar un plan de acción y velar por el cumplimiento de todos los compromisos gubernamentales con los pueblos indígenas. Lo interesante de la creación del Comisionado es que se le hizo entrega de amplias atribuciones para formular la política indígena; sin embargo, fue un organismo centralizado que no fue socializado y tampoco abrió un espacio de diálogo participativo, por el contrario, Rodrigo Egaña —a cargo de formular la política— dirigió un amplio trabajo de revisión y crítica de las políticas en curso y de las rectificaciones consideradas indispensables. Los pueblos indígenas no fueron convocados a participar. Todo el trabajo del Comisionado se plasmó en el

documento *Re-Conocer, pacto social por la multiculturalidad* (Correa, 2016, enero 7), que reflejaba un análisis realizado hasta ese momento en materia de política indígena, del cual se desprendió un plan de acción (Egaña, 2013, p. 188). Las tres grandes áreas consideraban: i) sistema político, derechos e institucionalidad; ii) desarrollo integral de los pueblos; y iii) multiculturalidad y diversidad. Se hace evidente la incapacidad para reconocer identidades que no se constituyan públicamente.

2.11 Fallecimiento de Matías Catrileo

Un lamentable hecho sucedió el 3 de enero de 2008. Alrededor de treinta comuneros ingresaron al Fundo Santa Margarita —propiedad de Jorge Luchinger (El Mostrador, 2008, enero 3), perteneciente a una familia de larga trayectoria en la zona de La Araucanía, un clan que, de una u otra forma, ha estado ligado al conflicto mapuche desde principios del siglo xx— donde falleció Matías Catrileo en un enfrentamiento con la policía (Figueroa, 2016, p. 13), quien se convirtió en la primera víctima de los gobiernos de la concertación en un contexto de abierto conflicto. A partir de este momento, la judicialización impidió todo proceso de interacción entre las partes.

2.12 Proceso de ratificación del Convenio 169

[63]

Dentro de la política Re-conocer, en marzo de 2008 se inició el proceso para el Convenio 169 de la OIT, el cual no estuvo exento de tensiones, ya que una vez que este fue aprobado por el Senado la presidenta debió ratificar. Este hecho no fue comunicado a las organizaciones indígenas del país, lo cual se tomó como una mala señal, pues existía la discusión y la intención al interior del Gobierno de ratificar el convenio con una declaración interpretativa (Molinet, 2011, p. 53).

Es importante señalar que los convenios internacionales deben ser aprobados o rechazados por el Parlamento en su integralidad, no es posible aprobar algunos artículos y rechazar otros. Lo que sí es posible es que al momento de inscribir la ratificación del país a un cierto convenio se realicen notas aclaratorias, por medio de las cuales a un determinado artículo se le haga una salvedad. Por esta razón el Senado comunicó a la presidenta una salvedad en relación con el artículo 35, que planteaba «que las disposiciones del Convenio no deberán menoscabar los derechos y ventajas garantizados

por otros instrumentos internacionales» (Egaña, 2013, p. 182). Esto da cuenta de los intentos de los parlamentarios opositores por realizar modificaciones y de las tensiones que originaba en el Congreso aprobar el convenio.

Las tensiones entre el Ejecutivo y los partidos políticos de la oposición expresaron los esfuerzos por no dar curso y avance a la ratificación de políticas internacionales en la materia. Finalmente, la presidenta ratificó el Convenio 169 íntegramente, una señal histórica hecha por el gobierno de la Concertación (Molinet, 2011).

Durante 2009 se produjo un segundo fallecimiento. Ochenta comuneros ingresaron al Fundo San Sebastián y en un enfrentamiento con Carabineros el joven mapuche Jaime Mendoza Collio recibió un disparo por la espalda (Radio Viaducto, 2014, octubre 31). Esta fue la segunda víctima mapuche que se producía en el gobierno de Michelle Bachelet, poniendo punto final a la política indígena del gobierno (Figueroa, 2016, p. 15).

Con los hechos expuestos se da cuenta de una larga historia de tensiones entre el pueblo mapuche y el Estado chileno, que, junto a una tradición insuficiente de las políticas indígenas para reivindicar al pueblo mapuche, constituyen el marco de referencia desde cual surge no solo esta política, sino la mayoría las políticas públicas desarrolladas durante la década analizada (Luna, 2015, p. 82). Por tanto, queda de manifiesto que las tensiones originadas al interior del espacio público-político, en un contexto de democracia liberal fuertemente influida por la transición democrática, la configuración de las alianzas partidarias, las políticas públicas originadas y la relación de estas acciones con los pueblos indígenas, en especial con el pueblo mapuche, han impedido un reconocimiento multicultural en Chile durante el periodo estudiado.

3. Discusión

A continuación, se elabora un cuadro que tiene por objeto ilustrar los hitos políticos que se desarrollaron a lo largo de los cuatro gobiernos elegidos desde el retorno de la democracia, los hitos normativos que se sucedieron como consecuencia de estos hitos políticos y, finalmente, las tensiones que se originan.

Cuadro 1. Hitos políticos y normativos que resumen las tensiones originadas desde el retorno a la Democracia, 1990-2010.

Periodo de gobierno	Hitos políticos	Hitos normativos	Tensiones originadas
Patricio Aylwin (1990-1994)	1. Acuerdo Nueva Imperial (1989). ¹³	1. Crea Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990).	1. Construcción de identidad.
	2. Congreso Nacional de Pueblos Indígenas (1991).	2. Congreso Nacional de Pueblos Indígenas presenta documento con los principales contenidos que debía incluir futura Ley Indígena.	2. Concepciones de libertad.
	2.1. Gobierno Ingresa nuevo proyecto con modificaciones realizadas por el Parlamento (1992).	2.1. Publica Ley Indígena (1993): se reconocen etnias indígenas, no como «pueblo».	2.1. Relación individuo-comunidad.
	3. Conadi como coordinador de la política indígena y NO como interlocutor válido.	3. Corporación de Desarrollo Indígena Conadi. ¹⁴	3. Construcción de identidad.
Eduardo Frei (1994-2000)	4. Primeras tomas de terrenos por parte de indígenas que apoyan causa Mapuche.	4. Se invoca por primera vez Ley de Seguridad del Estado.	4. Judicialización del proceso.
	5. Implementación Central Hidroeléctrica Ralco.	5. Aprobación del proyecto por parte de la institucionalidad vigente Conadi.	5. Relación individuo-comunidad.
	6. Rompe el diálogo pueblos indígenas, asociado al uso de la violencia y judicialización de los procesos.	6. Implementación diálogos comunales, teniendo como producto final el Pacto por el Respeto Ciudadano.	6. El lugar de la cultura.

[65]

¹³ Se considera hito político debido a que se encontraba el presidente Aylwin en campaña durante 1989, y es en esa fecha cuando se realizó el Acuerdo de Nueva Imperial, por tanto, para efectos del estudio, aunque es anterior a 1990, se considera como hito político que antecede al hito normativo de 1990 para la creación de la CEPI.

¹⁴ Conadi se creó dentro de la Ley Indígena.

Cuadro 1. (Continuación)

Periodo de gobierno	Hitos políticos	Hitos normativos	Tensiones originadas
Ricardo Lagos (2000-2006)	7. Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato.	7. Política Indígena del Nuevo trato.	7. El lugar de la cultura.
	8. Inundación cementerio indígena en Ralco.	8. Se aprueba Política de Desarrollo Productivo Embalse Ralco.	8. Judicialización del proceso.
Michelle Bachelet (2006-2010)	9. Huelga de hambre comuneros mapuches. Se crea Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.	9. Documento Re-conocer, pacto social por la multiculturalidad.	9. Construcción de identidad.
	10. Fallecimiento Matías Catrileo y fallecimiento Jaime Mendoza Collío.	10. Política Inteligencia Policial en zona de Conflicto.	10. Judicialización del proceso.
	11. Comienza proceso ratificación Convenio 169.	11. Ratifica Convenio 169 de la OIT.	11. Construcción de identidad.

Fuente: elaboración propia.

A la luz de los antecedentes expuestos, existe una percepción generalizada en el país en cuanto a que la institucionalidad del Estado en materia indígena se encuentra en crisis y requiere ser replanteada (Centro de Políticas Públicas UC, 2015, p. 6). Esta debería hacer propia el diálogo y deliberación para estar a la altura de las exigencias que demanda una sociedad multicultural como la chilena.

Este análisis ha permitido dar cuenta de cómo el Estado, más que buscar un reconocimiento real y apertura al diálogo, ha profundizado las tensiones existentes. La presencia de los pueblos indígenas en lo público-político está condicionada por las formas y mecanismos que la misma estructura estatal determina y establece como legítimas para responder o no a las demandas reivindicativas. La diversidad se reconoce en el marco de un universalismo que tolera aquello distinto, pero que no reconoce su particularidad.

Esta práctica política que restringe epistémica y socialmente al otro conlleva la necesidad y el desafío de aportar a las discusiones actuales que existen en esta materia, para avanzar hacia una política de reconocimiento multicultural donde se recupere el sentido de la política y permita construir dialógicamente nuevas formas de ver las problemáticas, para que puedan ser traducidas a políticas públicas acordes a la realidad actual.

Así las cosas, es pertinente evidenciar que en la actualidad la concepción política considerada como estructura básica en la sociedad chilena y también de gran parte de América Latina es insuficiente para responder a las demandas sobre reconocimiento, dado que la misma estructura, se encuentra en una tensión —como lo denomina Rawls (1995), tensión de compromisos— al interior del espacio público.

Si el liberalismo aspira a una igualdad de condiciones ha de poner en marcha políticas de reconocimiento igualitario, que impliquen derechos iguales para todos, pero esa igualdad —y este punto es de crítica importancia— no necesariamente debería ser materializada por todos del mismo modo, ya que no se puede concebir la pluralidad de contextos culturales al margen de formas propias de organización y participación en los asuntos público-políticos. Tratar a todos con igualdad implica aceptar el particularismo del otro (Taylor, 1997).

[67]

La dinámica política que ha mostrado el análisis ha devenido en una concepción y práctica empirista, realista y procesual de la política orientada por un principio de eficacia, donde la racionalidad dominante se ha constituido en imperativo que ha ido socavando las condiciones para una democracia participativa. La política debe volver a entroncar con los mundos de la vida, huérfanos del espacio público-político desde que el Estado de derecho como expresión de la razón pública, ha desplazado a los otros más allá de los límites de lo legitimado. El liberalismo se diluye producto de su propia concepción de razón: creer que la razón es autogeneradora de lo que hay, sin advertir que esta no se sostiene en ella misma; también requiere lo que ella pretende no ser, de su cultura y de las otras culturas. Lo anterior se sustenta a la luz del contexto chileno y los antecedentes histórico-políticos que ya se han advertido.

Esto se evidencia en la judicialización del proceso, como expresión de cómo la estructura estatal, al no ser capaz de dar una solución efectiva

mediante los instrumentos institucionales establecidos, decide judicializarlos, lo que finalmente acentúa las dificultades para la necesaria cooperación social. La carencia de sensibilidad moral, de recursos y de prácticas políticas acordes a los desafíos étnico-sociales dificulta una política que haga eco de las demandas de reconocimiento de la diversidad sociocultural. Los antecedentes indican que producto de la radicalización de las tensiones, se dan nuevas formas de politización de los pueblos indígenas que en la práctica se han transformado en el uso de violencia política como forma de reivindicación étnica (Pairicán y Álvarez, 2011).

Para Taylor (2009), el reconocimiento público de identidades diferentes ha de ser una obligación de la política. El sentir de las identidades colectivas y la apertura de las instituciones hacia una visión de mundo, no solo política sino también moral, puede dar lugar a la generación de un espacio de libertad. La dignidad de los seres libres e iguales exige que las instituciones democráticas liberales no sean represivas ni discriminatorias, y sí, en cambio, deliberativas (Taylor, 2009, p. 36). En este sentido, las diversidades pasarían a instalarse en el centro del debate; ya no serían meros o problemáticos anexos que se entenderían y legitimarían a partir de la lógica del todo, lo homogéneo, la cultura pública. La diversidad puede constituirse en tema de la agenda público-política, constituyéndose, por tanto, en objeto de la reflexión. La presencia de diversas narrativas con sus distintas memorias, —también y particularmente aquéllas articuladas a partir de un perjuicio compartido, producto en no pocos casos del menosprecio sufrido por la ausencia o falso reconocimiento—, dotarían de espesor e historicidad a las posibilidades que tradicionalmente el espacio público-político ha desplegado, dando pie de este modo, a reflexionar sobre las condiciones de formación de este, sus reglas de juego, los fines que persigue, además de las construcciones ontológicas en que descansa, y con ello poder desbordar sus actuales límites y limitaciones.

Para Taylor (1997) la igualdad, la participación política y los derechos son los fundamentos intocables de lo estatal y en esto coincide con las tesis liberales clásicas. La diferencia proviene de su concepción holista de la identidad, frente al atomismo liberal clásico, que implica el derecho a la participación política activa de los distintos grupos desde sus particularidades, al ser esta parte de los fundamentos del Estado (Taylor, 1994). Con esto se solventaría el peligro de la pérdida de identidad que genera el universalismo liberal.

Pero si bien las tesis multiculturalistas pueden ayudar a superar los límites, no dan cuenta del trasfondo histórico del problema y tampoco el camino que proponen es del todo realista. En primer lugar, hay que recordar que las dinámicas de exclusión no descansan exclusivamente en las experiencias de menosprecio, sino dependen de estructuras socioeconómicas (Tubino, 2015, Walsh, 2009). Por otra parte, ¿cómo en un mundo de creciente emergencia y visibilización de diversidad e intradiversidad se puede responder sin violencia a la pregunta de quiénes somos y a qué aspiramos? Parece realmente difícil la conformación de una identidad ligada no problemáticamente a una cultura política reivindicativa, que en caso de ser conformada contiene el peligro de la esencialización de la cultura.

Conclusiones

En el Chile actual, a raíz del estallido social del 18 de octubre de 2019, han quedado en evidencia las diversas demandas que la sociedad chilena ha planteado a sus gobernantes, entre ellas, las del reconocimiento indígena. Para ello, la oportunidad de avanzar en una Nueva Constitución política —en caso de aprobarse el plebiscito sobre Nueva Constitución el 25 de octubre de 2020— puede constituir un paso necesario en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile, constituyéndose así en un país multicultural dentro de una democracia representativa liberal. Una Nueva Constitución política sería el cuerpo legal que puede desarrollar una visión multicultural que respete la diversidad, reconociéndola como aspecto esencial de la república, pudiéndose de este modo oxigenar las tensiones que hemos identificado: la silenciada voz del otro puede participar en las prácticas deliberativas. Sin embargo, estos cambios por sí mismos no pueden resolver la problemática, ya que su participación se llevaría a cabo en el marco de unas reglas de juego de las que no fueron partícipes.

Segundo, a partir del rediseño jurídico es necesario reestructurar la institucionalidad vigente que rige en la actualidad a los pueblos indígenas, como la Conadi. De esta manera, su reestructuración debe basarse en una representación verdadera y fidedigna, además de aplicar de manera correcta el Convenio N° 169 que protege los derechos indígenas, el respeto a sus valores, prácticas y medios necesarios para la participación indígena (Centro de Políticas Públicas UC, 2015), generando garantías para los procesos de diálogo, tal y como lo establece el Convenio en el artículo 6.

Por último, se debe considerar que la dimensión institucional no solo debe ser centralizada, tomando un enfoque *top-down*, sino más bien una política pública institucional con características *bottom-up*, es decir, que considere tanto a los gobiernos regionales, así como a las municipalidades, los cuales se encuentran en vinculación directa con los pueblos indígenas y, en especial, con comunidades representativas y validadas por ellos mismos.

Avanzar en un reconocimiento constitucional mediante una nueva constitución política otorgaría mayor peso a la creación de un ministerio de asuntos indígenas que considere funciones y atribuciones autónomas en materia de toma de decisiones, incluyendo como representantes válidos a los pueblos indígenas, generando un equilibrio entre representantes del Ejecutivo y que otorgue poder de decisión vinculante a aquellos que representen los intereses de sus respectivos pueblos.

Si se pretende avanzar hacia una sociedad verdaderamente democrática dentro de un país con características representativas liberales, no se puede pasar por alto el reconocimiento de identidades diversas y seguir construyendo políticas públicas basadas en una identidad dominante, mayoritaria y pensada en derechos universales que continúan siendo ciegos a la diferencia.

[70]

Referencias bibliográficas

1. Arendt, Hannah. (1997). *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós.
2. Arregui, Jorge. (1997, junio 29). Una razón pública o pluralidad de razones prácticas. *Nueva Revista*. Recuperado de <https://www.nuevarevista.net/libros/una-razon-publica-o-pluralidad-de-razones-practicas/>
3. Aylwin, José y Yáñez, Nancy. (2007). *El gobierno de Lagos, los pueblos indígenas y el «nuevo trato». Las paradojas de la democracia chilena*. Santiago: LOM.
4. Aylwin, Patricio. (1989). Acuerdo Nueva Imperial: Acta de compromiso. *Fundación Patricio Aylwin*. Recuperado de http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-Nuevalmperial_1dic1989.pdf
5. Bauman, Zygmunt. (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
6. Bengoa, José. (2008). *Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX*. Santiago: LOM.
7. Boccara, Guillaume y Seguel-Boccara, Ingrid. (1999). Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo (el caso mapuche). *Revista de Indias*, LIX (217), pp. 741-774. Recuperado de <https://doi.org/10.3989/revindias.1999.i217.834>

8. Calbucura, Jorge y Le Bonniec, Fabien (eds.). (2009). *Territorio y territorialidad en contexto post-colonial. Estado de Chile-Nación Mapuche*. Estocolmo: Nuke Mapuförlaget.

9. Centro de Políticas Públicas UC. (2015). Nueva institucionalidad indígena y sus repercusiones para la aplicación del Convenio N.º 169 de la OIT. *Temas de la Agenda Pública*. 10 (77). Recuperado de <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/N%C2%B0-77-Nueva-institucionalidad-ind%C3%ADgena-y-sus-repercusiones-para-la-aplicaci%C3%B3n-del-Convenio-N%C2%B0-169-de-la-OIT.pdf>

10. Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación Social. Ley 19253 (5, octubre, 1993). Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. *Diario Oficial*. Santiago, 1993, N.º 34683. pp. 2-8.

11. Chile. Ministerio del Interior. Ley 18314 (17, junio, 1984). Determina conductas terroristas y fija su penalidad. *Diario Oficial*. Santiago, 1984, N.º 29731.

12. Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Decreto Supremo 30 (17, mayo, 1990). Crea Comisión Especial de Pueblos Indígenas. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7833&idParte=&idVersion=1995-04-26>

13. Cohen, Elizabeth. (2009). *Semi-Citizenship in Democratic Politics*. New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511642333>

14. Correa, Antonio. (2016, enero 7). Bachelet y los pueblos indígenas. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/01/07/bachelet-y-los-pueblos-indigenas/>

15. Correa, Antonio. (2017, marzo 12). Nueva ley indígena urgente. *El Mostrador*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2017/03/12/nueva-ley-indigena-urgente/>

16. Díaz-Polanco, Héctor. (2006). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México, D. F.: Siglo XXI.

17. Egaña, Rodrigo. (2013). Convenio 169 y su implementación. La propuesta del gobierno Bachelet (2006-2010). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. 21, pp. 179-211. DOI: 10.5354/0717-8980.2013.29406

18. El Mostrador. (2008, enero 3). Comunero mapuche muere en enfrentamiento con Carabineros. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2008/01/03/comunero-mapuche-muere-en-enfrentamiento-con-carabineros-2/>

19. El Sur. (1999, agosto 6). Gobierno lanzó plan de ayuda para mapuches. Recuperado de <http://www.mapuche.info/news01/dsur990806.html>

20. Etchegaray, Ricardo. (2014). La filosofía política de Jacques Rancière. *Nuevo Pensamiento*, IV, pp. 25-60.

21. Figueroa, Verónica. (2016). Pueblos indígenas y políticas públicas. El proceso de formulación de la política indígena en Chile en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000. *Gestión y Política Pública*. 25 (2), pp. 447-482.

22. Figueroa, Verónica. (s. f.). El proceso de formulación de políticas públicas indígenas en Chile: la necesidad de nuevos marcos de análisis. *Fundación Henry Dunant*. Recuperado de https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Derechos%20Humanos%20y%20Constituci%C3%B3n/Politic%C3%A1s%20P%C3%BAblicas%20Ind%C3%ADgenas-Nuevos%20marcos%20de%20an%C3%A1lisis_Ver%C3%B3nica%20Figueroa%20Huencho.pdf

23. Huntington, Samuel. (1996). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Nueva York: Simon & Schuster.

24. La Tercera. (2020, agosto 8). Historia y conflicto mapuche: Diálogo con Elicura Chihuailaf y José Bengoa. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/conversaciones/noticia/historia-y-conflicto-mapuche-dialogo-con-elicura-chihuailaf-y-jose-bengoa/MQZTFOCITZBXRPLNCLRMFCPIQ/>

25. Luna, Roxana. (2015). Rol del Estado chileno en la definición de políticas indígenas durante los gobiernos de la concertación. Discursos del pueblo mapuche williche frente al programa orígenes, segunda fase, 2008-2010, gobierno de Michelle Bachelet. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Chile, Santiago.

26. Meer, Nasar y Monood, Tariq. (2012). How does Interculturalism Contrast with the Multiculturalism. *Journal of Intercultural Studies*. 33 (2), pp. 175-196. <https://doi.org/10.1080/07256868.2011.618266>

27. Molinet, Soledad. (2011). La política indígena chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2009): una mirada desde la dirigencia mapuche de la región de La Araucanía. (Tesis inédita de maestría). Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

28. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Directiva General E/CN.4/2004/80/Add.2. (23, diciembre, 2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf>

29. Pairicán, Fernando. (2014). *Malón. La rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*. Santiago: Pehuén.

30. Pairicán, Fernando y Álvarez, Rolando. (2011). La Nueva Guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997-2009). *Revista Izquierdas*. 10, pp. 66-84.

31. Pavez, Jorge. (2008). *Cartas mapuche. Siglo XIX*. Santiago: Ocho Libros, CoLibris.

32. Pinto, Jorge. (2000). *De la inclusión a la exclusión. la formación del estado, la nación y el pueblo mapuche*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.

33. Radio Viaducto. (2014, octubre 31). Preparan funeral de comunero asesinado. *Radio Viaducto*. Recuperado de <https://radioviaducto.cl/web/preparan-funeral-de-comunero-asesinado/>

34. Rawls, John. (1995). *Liberalismo Político*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

35. Reyes, C.; Palomera, F. y Zamorano, C. (2017, marzo 19). Los 20 años del conflicto en La Araucanía: ¿Qué viene ahora? *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/los-20-anos-del-conflicto-la-araucania-viene-ahora/>

36. Rincón, Tatiana. (2008). Pluralidad en la esfera público político. *Estudios de Filosofía*, III Congreso Iberoamericano de Filosofía Memorias Pluralismo, pp. 203-217.

37. Saleh, Felipe y Opazo, Julia. (2010, diciembre 6). El cementerio indígena que incomoda a Endesa. *El Mostrador*. Recuperado de <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/12/06/el-cementerio-indigena-que-incomoda-a-endesa/>

38. Sandel, Michael. (2000). *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.

39. Strauss, Anselm y Corbin, Juliet. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquía.

40. Taylor, Charles. (1994). *Ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós.

41. Taylor, Charles. (1997). *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Barcelona: Paidós.

42. Taylor, Charles. (2009). *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

43. Tubino, Fidel. (2015). *La interculturalidad en cuestión*. Lima: PUCP.

44. Walsh, Catherine. (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

45. Zavala, José Manuel (ed.). (2015). *Los parlamentos hispano-mapuches, 1593-1803: Textos fundamentales*. Temuco: Universidad Católica de Temuco.



Yamith Quiroz David
Nuevas vegetaciones II
De la serie *El mito de flora*
Escultura, pala-dragas de hierro
3 x 67 x 72cm
2020
Medellín



La gobernanza para enfrentar el problema de la desaparición de personas. Experiencias de interlocución entre familiares de personas desaparecidas y autoridades gubernamentales en los estados de Coahuila y de Nuevo León (2009-2018)*

María Teresa Villarreal Martínez (México)**

Resumen

Este artículo examina el esquema de interacción entablado entre los colectivos de familiares de personas desaparecidas y las autoridades gubernamentales entre 2009 y 2018 en los estados mexicanos de Coahuila y Nuevo León, y también revisa la propuesta de participación ciudadana prevista en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Mediante este estudio de caso cualitativo se responde a la cuestión sobre las oportunidades de incidencia que ofrecen ambos esquemas de participación considerados como modelos de gobernanza, uno construido desde abajo por los familiares organizados, y el otro diseñado desde arriba por el Gobierno mexicano en la forma de consejos ciudadanos. Luego de revisar la puesta en marcha de estos diferentes mecanismos de gobernanza y ante la renuencia gubernamental a implementar mecanismos participativos formales sin cortapisas, se concluye que siguen siendo indispensables los espacios creados por los colectivos de familiares de víctimas para ejercer sus derechos y para mantener vigente en la agenda pública la exigencia sobre el paradero de las personas desaparecidas.

[75]

Palabras clave

Políticas Públicas; Gobernanza; Desaparecidos; Oportunidades Políticas; Participación Política; México.

Fecha de recepción: marzo de 2020 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2020

* Este artículo es parte del proyecto de investigación *Sustentabilidad política y la lucha por los derechos humanos*, que desarrollo desde 2018 en el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.

** Licenciada en Ciencias de la Información. Magíster en Metodología de la Ciencia. Magíster en Administración y Alta Dirección. Doctora en Política Pública. Profesora investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo electrónico: terevima@yahoo.com - Orcid: 0000-0001-9873-4931 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=FDK1580AAAAJ>

Cómo citar este artículo

Villarreal Martínez, María Teresa. (2020). La gobernanza para enfrentar el problema de la desaparición de personas. Experiencias de interlocución entre familiares de personas desaparecidas y autoridades gubernamentales en los estados de Coahuila y de Nuevo León (2009-2018). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 75-97. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a04

Governance to Face the Problem of the Disappearance of People. Interlocution Experiences between Relatives of Missing Persons and Governmental Authorities in the States of Coahuila and Nuevo León (2009-2018)

Abstract

[76] This article examines the interaction scheme established between the groups of relatives of disappeared persons and government authorities from 2009 to 2018 in the Mexican States of Coahuila and Nuevo León. Moreover, it analyzes the proposal for citizen participation provided in the General Law on Forced Disappearance of Persons, Disappearance Committed by Individuals and the National System of Search for Persons. Through this qualitative case study, the question about the opportunities of incidence offered by both participation schemes considered as models of governance is answered, one built from bottom-up by the same family members organized, and the second designed from top-down by the government in the form of citizen councils. After reviewing the implementation of these different governance mechanisms, and in the face of the government's reluctance to implement formal participatory mechanisms without restrictions, we conclude that the spaces created by the groups of families of victims are still essential to exercise their rights and to keep the demand to know the whereabouts of the disappeared persons on the public agenda.

Keywords

Public Politics; Governance; Disappeared Persons; Political Opportunities; Political Participation; Mexico.

Introducción

En las primeras dos décadas del siglo xxi en México, la desaparición de personas —ya sea forzada o perpetrada por particulares— ha motivado la creación de decenas de agrupaciones de familiares de víctimas que reclaman encontrar a sus seres queridos y conocer la verdad sobre lo sucedido. Estos colectivos han desarrollado un repertorio de acciones para introducir en la agenda pública el problema de las desapariciones y exigir la atención del problema para acceder a la justicia y la reparación.

Las respuestas estatales a este asunto han cambiado en el tiempo en diferentes entidades del país. Van desde la negación del problema hasta el trabajo conjunto con las organizaciones de familiares para la revisión de expedientes de investigación y el desarrollo de protocolos, atendiendo a la iniciativa de estos colectivos. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Cámara de Diputados, 17 de noviembre de 2017) —en adelante Ley General— a partir de enero de 2018, se ha diseñado una serie de dispositivos encaminados a regular la participación de las organizaciones de familiares en las investigaciones y en la búsqueda de sus seres queridos, una gobernanza desde arriba (*top-down*). En Nuevo León y Coahuila, entidades del norte de México, también se han conformado colectivos de familiares de víctimas que han emprendido acciones públicas para buscar a sus seres queridos, incluyendo formas extralegales e innovadoras de interacción con autoridades, una gobernanza desde abajo (*bottom-up*).

[77]

En este trabajo el caso de estudio son dos experiencias de interacción directa entre colectivos y autoridades ministeriales dentro del proceso de investigación penal. Una experiencia se registró en Nuevo León, donde la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Desaparecidos y Secuestrados de Nuevo León (Amores), asesorada por la asociación civil Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac), sostuvo reuniones periódicas de trabajo con la Procuraduría General de Justicia de esa misma entidad federativa entre junio de 2011 y enero de 2018; y la otra experiencia es la interlocución llevada a cabo por Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec) y el gobierno estatal. También se revisó el esbozo de gobernanza delineado en la Ley General (Cámara de Diputados, 17 de noviembre de 2017) que entró en vigor en enero de 2018.

Se trata de un estudio cualitativo de caso, basado en datos recabados de los comunicados emitidos por los colectivos en torno a la interlocución con las fiscalías respectivas. Partiendo de la revisión de literatura sobre gobernanza, sus rasgos característicos y la crítica a esta, se analizan y comparan los mecanismos de interacción multiactorial implementados desde abajo y desde arriba en su capacidad de incidencia en el acceso a la justicia y la verdad. Se seleccionaron estas experiencias porque ambas son consideradas casos positivos por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU (Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/30/38/Add.4 del 11 de septiembre de 2015): el de Amores en Nuevo León se califica como una «buena práctica» y el de Fuundec se señala como un «precedente positivo» el trabajo conjunto de autoridades y familiares de víctimas en la búsqueda de personas desaparecidas.

1. Gobernanza y participación

[78]

Los cada vez más abundantes trabajos sobre la gobernanza la definen como un proceso de dirección de la sociedad en el que participan coordinadamente el Gobierno, el sector productivo y la ciudadanía organizada o sector cívico-social, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica (Aguilar, 2010; Subirats, 2010; Zurbriggen, 2011). En los esquemas de gobernanza realmente existentes los participantes nunca son iguales, por lo que son siempre los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses los que acumulan mayores posibilidades de éxito (Graña, 2005).

No puede hablarse de una sola gobernanza, sino de gobernanzas. En cuanto al origen de la iniciativa para generar un esquema de gobernanza, se habla de las que tienen procedencia popular, surgen desde abajo y para beneficio de los de abajo cuando en circunstancias adversas el Estado no es capaz de atender las necesidades de grupos populares o excluidos, y entonces ellos mismos se organizan para resolver su situación (Tapia, 2007). Las que surgen por iniciativa del Estado o de las grandes corporaciones económicas o de organismos internacionales, aunque promuevan las relaciones en red entre diversos actores, «mantienen esa perspectiva vertical —manifestada por sus intenciones— de legitimación del sistema social imperante, tienden a mantener el *statu quo*» (p. 342). En otros términos, se trata de gobernanzas desde abajo, o bien, desde arriba, por su origen, por los intereses a los que sirve y la identidad de los protagonistas.

Una gobernanza desde arriba tiene un sentido descendente (*top-down*), pone el énfasis en la regulación de las interacciones mediante procedimientos y marcos legales en los que se determina quiénes son los participantes y los roles que desempeñarán, así como el alcance y los límites de la incidencia de los actores. Suele ser estadocéntrica, ya que, aunque se trate de la construcción de una red en torno a la atención de un asunto público, el nodo central —para las decisiones, acciones y relaciones— se localiza en dependencias gubernamentales, amplificando la participación de funcionarios y reduciendo las oportunidades de involucramiento de actores no gubernamentales, en particular, aquellos que no están vinculados con grupos de poder y, por tanto, suelen ser mantenidos al margen de la gestión, asignándoles roles de escasa influencia en el proceso general, por lo que no ocurre una dispersión de poder en este tipo de esquema de interacción Estado-sociedad.

Cuando el impulso y modelación de la gobernanza viene desde abajo y fuera de la esfera gubernamental, desde los grupos sociales afectados por un problema y que suelen ser invisibilizados e ignorados, entonces se trata de un movimiento ascendente (*bottom-up*) que busca abrirse camino para lograr colocar en la agenda pública problemas que a menudo son incómodos para el poder estatal o económico. Esta gobernanza desde abajo no pretende suplantar la labor del Estado en relación con la atención del asunto, sino que busca y exige la dedicación de recursos estatales de todo tipo —financieros, institucionales, logísticos, legales, técnicos— para la resolución del problema, de manera que haya una redistribución de poder manifestada en el respeto de derechos y garantía para su ejercicio para estos grupos sociales generalmente excluidos. En el camino para construir esta gobernanza, estos grupos de abajo van generando sus propias dinámicas de acción para hacer visible un problema, desarrollan formas emergentes y solidarias para afrontarlo, construyen redes con otros grupos afectados y hacen alianzas con otros actores individuales y organizados que tienen capacidad de influencia en los ámbitos de la toma de decisiones sobre la agenda y la acción gubernamentales.

Así, en la gobernanza se crean espacios de interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estos espacios constituyen una interfaz socioestatal (Isunza, 2005), en donde ocurre un intercambio más o menos democrático entre los participantes. La participación de actores sociales en estos espacios tiene rasgos diversos según se trate de una gobernanza planteada desde arriba o desde abajo. Si bien la participación ciudadana en la definición y atención de asuntos públicos constituye un elemento

fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social (Canto, 2008), también hay que reconocer que la participación puede tener distintos alcances y efectos. Puede limitarse a la expresión de opiniones o puede llegar a vigilar y auditar la gestión de un asunto público, e incluso reorientarla cuando se desvía del objetivo de lograr el bien común; puede servir para avalar sin crítica decisiones tomadas por grupos de poder o puede abrir la puerta para que las necesidades y puntos de vista de grupos sociales excluidos sean tomados en cuenta.

La participación que ciudadaniza y hace públicos los procesos de definición de problemas públicos y diseño de políticas, como ocurre en la gobernanza desde abajo, enfrenta siempre resistencias fuertes por parte de actores acostumbrados a una participación reducida y selecta que no los obligue a dar razón a otros de las decisiones que toman, o a revelar y someter a escrutinio los motivos por los que se favorece una determinada política y, con ello, una determinado proyecto y futuro sociales. Estas resistencias pueden evidenciarse cuando se abren canales formales de participación, pero al mismo tiempo se limita la incidencia que pueden lograr para redireccionar la acción gubernamental a favor de la garantía de derechos de quienes suelen ser excluidos y vulnerados.

[80]

En los esquemas institucionalizados de gobernanza, uno de los instrumentos más utilizados para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en la gestión pública son los consejos ciudadanos, ya sea a escala nacional, estatal o municipal. Se trata de mecanismos orgánicos que implican la inserción de actores extragubernamentales en la estructura administrativa estatal, sin convertirse por ello en funcionarios. En ocasiones se crean consejos de manera no sistemática, pero en otras forman parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa toda la gestión de gobierno. En cualquier caso, el diseño institucional de los consejos ofrece diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, y con el tipo de ciudadanía que se pretende construir.

Sin embargo, las reglas e instituciones no marcan el límite definitivo de la participación ciudadana, pues en ausencia de canales formales los ciudadanos pueden emprender acciones colectivas que obliguen a la apertura democrática del régimen. La historia reciente muestra que esto ha sucedido en

varias naciones, entre ellas México, en donde las movilizaciones ciudadanas —de mujeres, de indígenas, de diversidad sexual— impulsaron cambios que, de manera paulatina, llevan a la inclusión de más actores sociales en la formación de las decisiones públicas (Godois *et al.*, 2016; Martí i Puig, 2007; Saldivia Menajovsky, 2017). Esto también se ha registrado ante el problema concreto de la desaparición de miles de personas.

En este texto se verá cómo, ante la indolencia estatal, colectivos de familiares de víctimas en diferentes partes del país —en experiencias separadas, pero en la misma época— abrieron vías de acceso a los espacios de toma de decisiones para introducir en la agenda pública el problema de la desaparición de personas. Entre el abanico de acciones desplegadas por estos colectivos, el análisis que aquí se ofrece se enfoca en la forma como los familiares de víctimas organizados obligaron a las autoridades a aceptarlos como interlocutores en la tarea de la procuración de justicia.

Este trabajo toma como casos de estudio las experiencias de interlocución entre familiares de personas desaparecidas y autoridades gubernamentales en los estados de Coahuila y de Nuevo León. Se considera que la interlocución desarrollada constituye un esquema de gobernanza impulsada desde abajo por las víctimas y organismos de derechos humanos, que luego ha sido tomada por las instituciones estatales para regularla y modelarla a través de la Ley General y de los instrumentos que de ella se derivan, que incluyen protocolos acerca de cómo debe ser la participación de los familiares de las víctimas en las diferentes instancias del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) y de los sistemas estatales.

[81]

Se vuelve entonces fundamental revisar el diseño de estos mecanismos de participación, así como observar el camino que tome la participación de familiares de víctimas más allá de los esquemas legales formalizados.

2. La participación desde abajo en el caso de la desaparición de personas

La desaparición de personas no es un problema nuevo en México, está documentada su prevalencia desde las décadas de 1960 y 1970 como una estrategia del Estado contra opositores políticos (Doyle, 2006, febrero 26). En esa época se crearon organizaciones de familiares de víctimas que más de cuarenta años después siguen trabajando para encontrar a los

desaparecidos durante la llamada «Guerra Sucia» y que reclaman el derecho a la verdad, y la reparación.¹

Desde la década de 1990, en un contexto marcado cada vez más por la violencia, tanto de grupos delincuenciales como la producida por la misma acción gubernamental en el combate al crimen organizado, la desaparición de personas ha aumentado aceleradamente hasta sumar decenas de miles de víctimas. No se conoce con exactitud la cifra total de personas que han sido desaparecidas en los últimos veinte años en México —sean desapariciones forzadas o perpetradas por particulares—. En el informe más reciente proporcionado por la Secretaría de Gobernación (2020, julio 13) se indicó que había 73 218 personas que continuaban sin ser localizadas, de las cuales 97% desapareció entre 2006 y mediados de 2020.

En este siglo *xxi* también se han multiplicado los grupos de familiares de personas desaparecidas que se organizan para realizar acciones públicas para visibilizar el problema, demandar la localización de las víctimas y exigir justicia. En 2013 se identificaron 16 colectivos distribuidos en diez entidades federativas (Villarreal, 2014). A mediados de 2020 ya suman más de 70 los colectivos con presencia en al menos 30 de las 32 entidades federativas. Tan solo el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México conforma una red de más de 60 colectivos. Otras redes nacionales son Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México, Red Eslabones por los Derechos Humanos, Red de Enlaces Nacionales y la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, además de grupos de familiares que no están vinculados a red alguna (MNDM, s. f.; Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, 2019, marzo 25).

Ante la indolencia y falta de capacidades de los gobiernos —federal, estatales y municipales— para encontrar a las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y reparar los daños, estos colectivos de familiares de víctimas han levantado la voz para demandar al Estado que reconozca el problema y actúe de acuerdo a sus obligaciones como garante de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

¹ Algunas son Comité Eureka, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (Afadem), Hijos por la Identidad y la Justicia, contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S) y la Asociación Civil Nacidos en la Tempestad.

Las acciones emprendidas por estos colectivos orientadas hacia el tratamiento de la desaparición de personas como un problema público pueden agruparse en los siguientes rubros: registro y documentación de casos, denuncia pública, diálogo con autoridades, impulso de marcos legales, creación de redes (Villarreal, 2014), búsqueda de desaparecidos y construcción de la memoria. En cada categoría los familiares de las víctimas han desplegado su creatividad a fin de atender a la necesidad de saber la verdad. De este abanico de actividades, este trabajo se enfoca en el diálogo con autoridades, ya que abre la posibilidad al intercambio de información entre ciudadanos y Estado, y a la actuación conjunta para afrontar el problema, en lo que puede considerarse una interfaz socioestatal (Isunza, 2005), un espacio de intercambio y conflicto en el que actores sociales y estatales se relacionan intencionadamente y confrontan sus proyectos y estrategias.

Los intentos por entablar un diálogo parten de los colectivos hacia las autoridades —generalmente del Poder Ejecutivo de la entidad federativa—, pero no siempre tienen éxito y generalmente son encuentros esporádicos, a veces únicos —por la indiferencia gubernamental— o sin continuidad —por la carencia de sistematicidad o método—.

La primera experiencia de interlocución formal con autoridades, impulsada directamente por los grupos de familiares de víctimas de desaparición se registró en el estado de Coahuila en 2009. El 18 de diciembre, familiares de 21 personas que desaparecieron en distintos eventos, sostuvieron una reunión con el fiscal estatal para conocer el avance en la investigación sobre el paradero de sus seres queridos (Durón, 2017, mayo 8). En este encuentro no recibieron información, pero pactaron reuniones periódicas para revisar los casos. Se efectuaron mesas de trabajo en los primeros meses de 2010, pero al no ver avances y ante el desinterés del fiscal que canalizó la atención de los casos a funcionarios de menor jerarquía, los familiares suspendieron la interlocución y optaron por dirigirse a la ciudad de México para hablar con autoridades federales. Estos familiares integraron el colectivo Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec). A lo largo de diez años, con el acompañamiento del Centro Diocesano para los Derechos Humanos «Fray Juan de Larios», A. C., emprendieron diversidad de acciones: documentación de casos, denuncia pública, búsqueda en campo, vinculación con organismos internacionales y la interlocución intermitente con funcionarios estatales —incluido el gobernador— y federales.

En diversos momentos Fuundec ha decidido suspender el diálogo cuando el gobierno estatal no ha dado muestras de trabajar con seriedad en la búsqueda de las víctimas, pero luego han reanudado los encuentros (Turati, 2012, diciembre 19; Pacheco, 2014, febrero 10). Algunas reuniones son plenarias en las que funcionarios y familiares de víctimas definen agendas de trabajo y se revisa la labor de las dependencias en materia de desapariciones; otras reuniones son solamente entre la Procuraduría o Fiscalía estatal y cada una de las familias para presentar el avance de las averiguaciones. En ellas estaban presentes el secretario general de Gobierno, el fiscal general, el fiscal ministerial y los ministerios públicos encargados de los casos. En algunas participó el gobernador en turno, quien se enteró tanto de las desapariciones como de las omisiones e ineficiencias de los ministerios públicos en las investigaciones.

Uno de los principales logros de estos encuentros es el reconocimiento del Gobierno estatal de la existencia del problema de la desaparición de personas en Coahuila y la necesidad de que se incluya en la agenda gubernamental para su atención y solución. Esta experiencia también ha sido punto de partida para la creación de otros espacios de diálogo de alto nivel como el Grupo de Trabajo Autónomo en el que participan la ONU, el Gobierno estatal y Fuundec. Este Grupo de Trabajo se planteó como objetivo la implementación en Coahuila de las recomendaciones emitidas por el GTDFI de la ONU.

[84]

En retrospectiva, esta interlocución con el Gobierno estatal permitió la construcción de una agenda institucional de trabajo para enfrentar el problema de las desapariciones en Coahuila, se logró la aprobación de marcos legales en materia de desaparición y la puesta en marcha de un programa de atención para las familias de las víctimas, así como la organización de foros públicos con la participación de expertos en los que se analizó el problema, lo que contribuyó a visibilizarlo y sensibilizar a la sociedad; sin embargo, en el esclarecimiento de los casos concretos de desaparición los resultados fueron nulos (Sánchez, Pérez y Verástegui, 2018).

Cuando en 2009 en Coahuila inició esta experiencia de interlocución, en Nuevo León eran recurrentes las manifestaciones públicas de familiares de personas desaparecidas que exigían respuestas al Gobierno estatal. En septiembre de ese año, un grupo de familiares inició un plantón indefinido frente al Palacio de Gobierno (Rodríguez, 2009, septiembre 2). A fin de que

retiraran el plantón, la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León ofreció establecer una mesa de trabajo para informar los avances de los casos. Primero, se efectuaron reuniones semanales, luego quincenales, después mensuales y bimestrales, hasta que dejaron de asistir las autoridades encargadas y no hubo avances significativos en las investigaciones. Este esquema de interlocución planteado desde arriba se agotó por la falta de participación de las mismas autoridades que lo propusieron y por el trato revictimizante que daban a los familiares que acudían para saber el paradero de sus seres queridos. Inconformes con los resultados y el trato recibido, los familiares decidieron suspender la interlocución y dieron a conocer su postura mediante un oficio enviado al gobernador en agosto de 2010 (Cadhac, 2011). Desde 2009, algunos de estos casos de desaparición llegaron a la organización Cadhac, la cual empezó a brindar a los familiares apoyo jurídico y psicosocial, pero sin conseguir que las autoridades atendieran el problema.

En 2011 el problema de las ejecuciones y desapariciones de decenas de miles de personas a lo largo del territorio nacional se visibilizó con las caravanas realizadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), encabezado por el poeta Javier Sicilia y el activista Emilio Álvarez Icaza. El 7 de junio llegó a Monterrey la Caravana del Consuelo que congregó a cientos de personas en la plaza del Colegio Civil para escuchar los testimonios de personas que buscaban infructuosamente a sus familiares desaparecidos sin apoyo alguno de las autoridades. Al finalizar el acto, Sicilia y Álvarez propusieron ir a ver al procurador estatal para exigirle respuestas. A la medianoche, el entonces procurador Adrián de la Garza —quien había asumido el cargo cinco meses antes—, recibió a un grupo de familias de personas desaparecidas, a representantes de Cadhac y a los integrantes del MPJD, y se comprometió a mostrar avances periódicos en el tema de desapariciones (Cadhac, 2012).

Así dio inicio un proceso de interlocución entre la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León y los familiares de personas desaparecidas asesorados por Cadhac —a partir de 2013 el grupo de familiares adoptó el nombre de Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Desaparecidos y Secuestrados de Nuevo León (Amores)—, que continuó hasta enero de 2018 mediante reuniones periódicas en las que se revisaban los expedientes de los casos, se hacían propuestas y se tomaban acuerdos para el avance de las investigaciones. Entre 2011 y enero de 2018 se realizaron treinta reuniones con una frecuencia bimestral. A diferencia del caso de Coahuila, en

Nuevo León las reuniones de trabajo se realizaron de manera ininterrumpida durante seis años. Se trató también de una iniciativa surgida desde abajo, que logró que las autoridades se sentaran no solo a dialogar, sino que sometieran su trabajo a la revisión y valoración de los familiares de las víctimas, quienes también hacían sugerencias para avanzar en las averiguaciones. Días antes de cada encuentro, Cadhac emitía un comunicado que se difundía en los medios y en las redes sociales en Internet para convocar a la sociedad a que acompañara a los familiares en marcha hacia las oficinas de la Procuraduría. Al finalizar, Cadhac emitía otro comunicado para dar a conocer si hubo algún avance o cuáles eran las dificultades encontradas.²

La forma de llevar a cabo las reuniones cambió luego de los primeros tres encuentros que llegaban a prolongarse por más de doce horas continuas, ya que de manera plenaria se revisaban los expedientes, los ministerios públicos de cada caso presentaban el trabajo realizado y los familiares emitían su opinión. A partir de la cuarta reunión, en octubre de 2011, el trabajo de revisión se organizó en mesas simultáneas, agrupando los casos de acuerdo al agente del Ministerio Público que tenía asignadas las investigaciones. Inmediatamente después de las mesas simultáneas se realizaba una reunión plenaria en la que se presentaba la síntesis y acuerdos de cada mesa (Cadhac, 2012). Esta manera de distribuir el análisis de expedientes agilizó el trabajo, de manera que la duración de las reuniones se redujo a la mitad.

[86]

Mediante la interlocución periódica con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, Cadhac y los familiares de víctimas que conforman Amores detectaron que los recursos humanos y tecnológicos con los que contaba la Policía Federal Ministerial eran insuficientes para acometer con efectividad la investigación de campo ante la cantidad ingente de casos de desaparición (Cadhac, 2013). Para coadyuvar a la creación de mecanismos de búsqueda, en mayo de 2013 se organizaron mesas de trabajo para la elaboración del Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas, en la que participaron también expertos.³ El Protocolo estableció la creación de una Unidad de Búsqueda Urgente, que empezó a operar en marzo de 2014 con el nombre de Grupo Especializado de Búsqueda

² Los comunicados emitidos para cada una de las 30 reuniones pueden consultarse en Cadhac (s. f.).

³ Fernando Coronado, representante de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Alan García, de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Luis Eduardo Zavala, del Tecnológico de Monterrey; y Alejandro Valencia, consultor independiente en materia de Derechos Humanos de Colombia.

Inmediata (GEBI), con el objetivo de abocarse a la búsqueda y localización de personas desaparecidas en las primeras 72 horas de ocurridos los hechos. Una valoración sobre el primer año de operaciones del GEBI —de marzo 2014 a marzo 2015— mostró una eficacia en 88% de los casos que recibió (Cadhac, 2015). Sin embargo, en un nuevo monitoreo realizado por Cadhac publicado a principios de 2017 se encontró que la eficacia del GEBI había disminuido considerablemente y que incluso se había alejado del objetivo principal que era la puesta en marcha del procedimiento.

Luego de seis años de interlocución directa entre familiares de víctimas y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León en la que se llevaron a cabo 30 reuniones, se revisaron expedientes correspondientes a 236 personas desaparecidas. En ese periodo se localizó a 169 personas —75 vivas y 94 fallecidas e identificadas mediante prueba de ADN—, la Procuraduría consignó a 63 personas como presuntas responsables y el Poder Judicial sentenció a 22, de los cuales 18 eran policías (Cadhac, 2017, agosto 30).

Ante el agotamiento de este mecanismo de trabajo, desde 2018 Cadhac y Amores emprendieron un cambio en la estrategia y «se optó por trabajar en los casos de manera individual, entablando comunicación constante con la familia de la persona desaparecida, la autoridad correspondiente a la investigación y la o el abogado de CADHAC que lleva el caso» (Cadhac, 2019, p. 21).

En Nuevo León, además del grupo Amores, hay otro colectivo de familiares Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl), que desde 2012 ha emprendido acciones públicas de denuncia del problema, documentación de casos, búsqueda en campo y también reuniones de trabajo con la Procuraduría. Sin contar con el acompañamiento formal de alguna organización de derechos humanos, entre agosto de 2014 y julio de 2015, Fundenl promovió la realización de mesas de trabajo con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León para evaluar el avance en la resolución de ocho casos de desaparición. Luego de diez meses de reuniones, el colectivo emitió un comunicado donde valoró como insuficiente el trabajo de la autoridad: de la propuesta de 52 diligencias para que el Ministerio Público realizara interrogatorios que ayudaran a recabar más datos, la autoridad solo efectuó 9. En cuanto al desahogo de pruebas periciales, de un total de 45 seguían pendientes 37 (Fundenl, 2015, julio 9).

Ante la ineficacia de la Procuraduría, Fundenl presentó quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos que se tradujeron en cuatro recomendaciones —N.º 6 del 28 de febrero de 2017; N.º 7 del 28 de febrero de 2017; N.º 15 del 6 de abril de 2017; N.º 18 del 25 de mayo de 2017— en las que el *ombudsman* local señaló a la Procuraduría como responsable de la dilación de investigaciones y de no respetar el derecho de acceso a la justicia.

3. La regulación de la gobernanza desde arriba

Si los mecanismos de interlocución desarrollados en Coahuila y Nuevo León constituyen casos de gobernanza desde abajo, ahora se examina la propuesta de gobernanza desde arriba que está contenida en la Ley General (Cámara de Diputados, 17 de noviembre de 2017) que entró en vigor en enero de 2018.

En el ámbito nacional, este marco legal prevé un mecanismo institucionalizado de participación para los familiares de víctimas a través del Consejo Nacional Ciudadano (CNC), órgano de consulta del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP) compuesto, según establece el artículo 60, por cinco familiares de víctimas, cuatro especialistas en derechos humanos y búsqueda de personas desaparecidas, y cuatro representantes de organismos civiles de derechos humanos. De acuerdo al artículo 45, el SNBP es el órgano superior que articula los esfuerzos en la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, y está integrado por 39 funcionarios públicos federales y estatales, y tres representantes del CNC. De los tres últimos, solo uno proviene de los colectivos de familiares de víctimas. Así, desde el diseño de su integración se reducen las posibilidades de intervención directa de los colectivos en el SNBP y su presencia queda diluida entre funcionarios y algunos expertos. Esta reducción de las oportunidades de intervención para los grupos tradicionalmente excluidos suele ocurrir en mecanismos de participación diseñados desde arriba.

Además de esta composición con una presencia limitada de los familiares de víctimas, el peso del CNC en las decisiones que toma el SNBP es mínimo, ya que el artículo 46 señala que las sesiones del SNBP serán válidas tan solo con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, sin especificar que sea necesaria la presencia de los representantes del CNC. Las resoluciones se toman por mayoría de votos y, en caso de empate, el presidente del consejo tiene voto de calidad.

Entre las atribuciones del CNC están el seguimiento y evaluación del trabajo desarrollado por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de ejecutar las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas —Programa Nacional de Búsqueda— en todo el territorio nacional, impulsar la vinculación entre autoridades para las tareas de búsqueda y establecer mecanismos de comunicación, participación y evaluación de la sociedad civil y familiares que coadyuven al logro de los objetivos de la CNB.

El CNB puede emitir recomendaciones, opiniones y propuestas, hacerlas llegar a los miembros del SNBP para que las tomen en cuenta en sus decisiones, pero sin obligación alguna de seguirlas, solamente justificar la negativa. Sin embargo, las recomendaciones mencionadas solo se refieren a la integración, lineamientos y operación de la CNB, no acerca del trabajo de las otras dependencias que conforman el SNBP, como es la Fiscalía General de la República, encargada de la investigación de delitos a través de la Fiscalía Especializada. Las atribuciones del CNC se refieren a proponer, opinar, solicitar información, dar seguimiento, contribuir a la promoción de políticas públicas para atender las desapariciones, contribuir a la participación de familiares de víctimas, informar a las autoridades sobre irregularidades detectadas y emitir recomendaciones sobre el trabajo de la CNB. De estas atribuciones, las que podrían favorecer una participación encaminada al control de la gestión y las políticas y programas derivados de la Ley General son las dos últimas. La Ley prevé que en cada entidad federativa se establezcan Comisiones Locales de Búsqueda y Consejos Ciudadano, con atribuciones similares a las del orden federal.

[89]

Para la investigación de los hechos que puedan constituir delito en torno a la desaparición de personas, la Ley General creó una Fiscalía Especializada y planteó que cada entidad federativa debe crear sendas fiscalías. De este modo, se separaron las tareas de investigación del delito de la labor de búsqueda de personas desaparecidas. Anteriormente, las procuradurías o fiscalías federales o estatales se encargaban de la persecución del delito, pero no quedaba claro quién buscaba a las personas desaparecidas, de manera que podría ocurrir que encontraran a los responsables de una desaparición y cerraran el caso, aunque la víctima no fuera localizada.

Sobre la participación directa de familiares de víctimas en las tareas de investigación y la búsqueda de desaparecidos, la Ley General indica que

se realizarán de acuerdo a los protocolos que se aprueben en la materia, es decir, este involucramiento que venía ocurriendo al ritmo de la creatividad e iniciativas de los colectivos que presionaban para que las autoridades les permitieran dar seguimiento a las investigaciones, proponer diligencias y nuevas líneas de trabajo es ahora normado y se establece como obligación respetar el derecho a participar.

El 16 de julio de 2018 la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobó el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares, después de un proceso en el que fue puesto a consideración de colectivos de familiares de víctimas y de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales. En este documento se dedica un apartado a plantear la participación de familiares en las averiguaciones como un derecho a recibir información, proponer diligencias, opinar sobre las acciones de las autoridades, acceder a los expedientes de investigación y solicitar la intervención de peritos independientes. Estos derechos son reconocidos en el artículo 138 de la Ley General, constituyen una novedad que implicó la elaboración de este protocolo que sustituyó a uno anterior emitido en 2015 y que no contemplaba participación alguna de los familiares de víctimas (Fiscalía General de la República, 15 de octubre de 2015).

[90]

El protocolo de 2018, vigente en la actualidad, sugiere que el Ministerio Público acuerde con las víctimas indirectas reuniones de seguimiento y de presentación de avances en la investigación. En estas reuniones, los familiares de las víctimas pueden solicitar la realización de diligencias y el Ministerio Público debe dar respuesta a la solicitud en un plazo de tres días. Se indica que la comunicación entre funcionarios y víctimas indirectas debe ser continua y permanente, y se establece que es obligación estatal brindar protección a los familiares de víctimas que puedan correr algún riesgo durante la investigación, evitar la revictimización y proporcionar apoyo médico y psicosocial. Puede verse alguna similitud entre lo que establece el protocolo y lo que ya venía ocurriendo desde 2009 en Coahuila y desde 2011 en Nuevo León, con la interlocución entre familiares de víctimas y procuradurías.

En mayo de 2020, la Secretaría de Gobernación presentó el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y lo puso a consideración de los colectivos de familiares de víctimas y organizaciones civiles para su revisión. Este protocolo incluye un apartado

sobre la participación de familiares en las tareas de búsqueda. Se reconoce que esta participación amplia es un derecho, más no una obligación de los familiares, ya que la búsqueda de personas es una tarea obligatoria del Estado. En todo momento, prevalece la obligación de las autoridades de mantener informados a los familiares sobre el avance en las tareas de búsqueda. También en este caso, el protocolo abreva de las experiencias de trabajo conjunto desarrolladas en diferentes partes del país entre organizaciones de familiares de víctimas y autoridades.

4. La puesta en práctica de una gobernanza regulada

Analizar la implementación de la gobernanza diseñada desde arriba en los mecanismos legales es prematuro todavía, ya que en el ámbito federal y más aún en las entidades federativas hay un atraso considerable en la creación de los órganos encargados de la búsqueda de víctimas y de la investigación de los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares. Por eso este apartado es más una aproximación a los pasos iniciales de esta forma institucionalizada de interfaces Estado-sociedad ante el problema de las desapariciones.

La gobernanza regulada es el esquema de interacción entre Gobierno y sociedad en un asunto determinado, pautado mediante normas y procedimientos que fijan roles, atribuciones, derechos y límites. El involucramiento de los colectivos de familiares de víctimas de desaparición en los procesos de investigación penal había sido una experiencia modelada sobre la marcha por los mismos participantes, pues cuando en 2009 y 2011 iniciaron la interlocución formal con autoridades ministeriales en los casos de Coahuila y Nuevo León, aun no se aprobaba la Ley General de Víctimas del 9 de enero de 2013 que definió por primera vez en México la categoría jurídica de víctima directa e indirecta y les reconoció derechos, por lo que las experiencias de diálogo formal impulsadas desde abajo se realizaron sin tener ese marco legal como referente. Más bien podría considerarse que fue al revés, a partir de las múltiples acciones emprendidas por las víctimas organizadas es que se logró el reconocimiento jurídico de su identidad y de sus derechos.

[91]

En las entidades federativas, el proceso de integración de las Comisiones Locales de Búsqueda (CLB) ha sido accidentado en algunos casos, además de realizarse con retraso, pues la Ley General indica que debían quedar

integradas a partir de los noventa días de la entrada en vigor de la norma, es decir, el 16 de abril de 2018, sin embargo, en esa fecha aún no había una sola CLB instalada. En junio de 2019 había 24 de 32 comisiones instaladas, 18 de ellas con titular (Presidencia de la República, 24 de junio de 2019). Un año después, 25 comisiones locales contaban con titular, una tenía un delegado, otra un encargado de despacho y 4 continuaban acéfalas (Secretaría de Gobernación, 12 de junio de 2020). En enero de 2020, solamente 7 comisiones locales contaban con Consejo Ciudadano —Coahuila, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Morelos y la Ciudad de México— (MNDM, 2020, enero 16), por tanto, aún no existen los espacios institucionalizados de participación de los familiares de víctimas.

La creación de fiscalías especializadas en las entidades federativas también presenta un retraso considerable pues, aunque la Ley General prevé en el tercero transitorio que deberán entrar en funciones a los treinta días de entrada en vigor de la Ley —febrero 2018—, para enero de 2020 todavía faltaban siete estados por conformar estas fiscalías (MNDM, 2020, enero 16). Sobre el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares vigente desde julio de 2018 que prevé que las fiscalías promuevan reuniones de trabajo con familiares víctimas para que participen en el proceso de investigación penal, no hay datos sobre cómo está ocurriendo la implementación. En cuanto al Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas que prevé el involucramiento amplio de los familiares en las tareas de búsqueda de sus seres queridos desaparecidos, se encontraba a mediados de agosto de 2020 en fase de consulta y revisión con las organizaciones familiares y la academia. Será un trabajo posterior revisar y valorar la implementación de estos protocolos a la luz del ejercicio de derechos de las víctimas.

[92]

Conclusiones

Los familiares de las personas desaparecidas, ellos mismos víctimas indirectas de este delito, son quienes han tenido que ingeniárselas para abrir brecha en medio de la indiferencia social y la indolencia gubernamental para visibilizar el problema, evidenciar que los procedimientos existentes de procuración de justicia no funcionan y que los marcos legales no garantizaban los derechos de las víctimas ni la búsqueda de la verdad. Es esta lucha de las víctimas organizadas, específicamente para el caso de las personas

desaparecidas, la que se considera un caso de gobernanza desde abajo basada en la participación no institucionalizada para exigir cuentas, monitorear el trabajo de las autoridades, aplicar sanciones simbólicas y realizar propuestas legales y de política pública.

Entre las acciones emprendidas por algunos de estos grupos destaca la interlocución formal con autoridades para dar seguimiento puntual a casos concretos de personas desaparecidas, con la finalidad de revisar los avances de las investigaciones ministeriales y demandar que no solo se encuentre y sancione a los responsables, sino, sobre todo, que se busque a las víctimas. La participación de los colectivos en el proceso de investigación de las procuradurías es una innovación obtenida mediante la presión de los familiares organizados y asesorados por organismos civiles profesionales dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos. Este logro tiene que ver con las oportunidades que ofrece el contexto y la capacidad de incidencia política.

En cuanto a la gobernanza diseñada desde arriba mediante la Ley General, su implementación ha sido lenta, incluso se han rebasado por mucho los plazos legales para la creación de estas instancias. Por tanto, para valorar la implementación de esta interfaz socioestatal de gobernanza diseñada desde arriba, habrá que esperar un tiempo. Por lo pronto, el retraso en su realización es un síntoma de las resistencias que hay para reconocer y garantizar el derecho de las víctimas a la verdad y a tener pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas de la investigación. Más allá de impulsar el rol de testigos y fuentes de información, en una investigación eficaz se trata también de garantizar a las víctimas indirectas el acceso a información, incluir en las decisiones su punto de vista, respetar el derecho a hacer planteamientos, aportar pruebas y formular alegatos desde el inicio de las investigaciones hasta el proceso ante tribunales (ONU, A/HRC/27/56 del 27 de agosto de 2014).

En los mecanismos previstos en la Ley General los familiares tienen formalmente oportunidades escasas de influir en la toma de decisiones sobre el diseño de acciones gubernamentales encaminadas a buscar a las personas desaparecidas, ya que su participación en el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es proporcionalmente menor en comparación con los funcionarios de los distintos órdenes de gobierno y sus atribuciones no favorecen la asunción de un control ciudadano alterno de las políticas y programas emanados de ese sistema. Si en el esquema de gobernanza

desde abajo los familiares de las víctimas eran protagonistas e impulsores de ejercicios de rendición de cuentas por parte de los ministerios públicos, ahora, en los consejos consultivos ciudadanos adoptan más un papel de testigos de las acciones de la autoridad, con posibilidad de emitir recomendaciones que en ningún caso tienen carácter de observancia obligatoria.

El abordaje del problema de la desaparición de personas ha de encaminarse a encontrar a las víctimas, esclarecer la verdad y reparar el daño infligido. Pero ante una experiencia de años de indolencia gubernamental y la actual resistencia a implementar la participación institucionalizada de las víctimas indirectas en los procesos de búsqueda e investigación, se vuelve indispensable continuar con ejercicios de gobernanza impulsada desde abajo por los mismos colectivos y sus redes para llevar a cabo la vigilancia y control eficaz de la acción gubernamental, colocar a las víctimas en el centro, que se atiendan sus intereses y que se garanticen sus derechos.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, Luis F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22 (43), pp. 187-213. <http://doi.org/10.17428/rfn.v22i43.876>
2. Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada. (2019, marzo 25). Comunicado de la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada en México a más de 100 días del Gobierno encabezado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. *Comité Cerezo México*. Recuperado de <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article3235&lang=es>
3. Canto, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, 30, pp. 9-37.
4. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (2011). Informe Anual 2010. Recuperado de <https://cadhac.org/2010.pdf>
5. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (2012). Informe Anual 2011. Recuperado de <https://cadhac.org/2011.pdf>
6. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (2013). Informe Anual 2012. Recuperado de <https://cadhac.org/2012.pdf>
7. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (2015). Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata. A un año de su creación (Marzo 2014-Marzo 2015). Monterrey: Cadhac.
8. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (2017, agosto 30). 10 años de búsqueda de personas desaparecidas en Nuevo León. Recuperado de <https://cadhac.org/10-anos-de-busqueda-de-personas-desaparecidas-en-nuevo-leon/>

9. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (2019). Informe Anual 2018. Recuperado de <https://cadhac.org/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Anual-2018.pdf>

10. Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (Cadhac). (s. f.). Comunicado. Recuperado de <http://cadhac.org/category/comunicado/>

11. Doyle, Kate. (2006, febrero 26). Informe Documenta sobre 18 años de «Guerra Sucia» en México. *The National Security Archive*. Recuperado de <https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm>

12. Durón, Luis (2017, mayo 8). Fuundec, el origen de la lucha. *Zócalo*. Recuperado de https://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/fuundec-el-origen-de-la-lucha

13. Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (Fundenl). (2015, julio 9). Fundenl presenta evaluación hecha al gobierno de nuevo león en materia de investigación sobre desaparición de personas. Recuperado de <http://fundenl.org/1336/>

14. Godois de Castro Tavares, Aline et al. (2016). *Movimientos de mujeres y lucha feminista en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.

15. Graña, Francois (2005). Globalización, gobernanza y Estado Mínimo: pocas luces y muchas sombras. *Polis*, 12, Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/5563>

16. Isunza Vera, Ernesto (2005) Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En: Monsiváis, Alejandro (comp.). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas* (pp. 17-30). México, D. F.: IFAI, Cemefi. Recuperado de <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1014>

17. Martí i Puig, Salvador (ed.). (2007). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: Cidob.

18. México. Cámara de Diputados. Ley General de Víctimas. (9 de enero de 2013). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf

19. México. Cámara de Diputados. Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (17 de noviembre de 2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

20. México. Comisión Estatal de Derechos Humanos. Recomendación N.º 6. (28 de febrero de 2017). Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_006.pdf

21. México. Comisión Estatal de Derechos Humanos. Recomendación N.º 7. (28 de febrero de 2017). Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_007.pdf

22. México. Comisión Estatal de Derechos Humanos. Recomendación N.º 15. (6 de abril de 2017). Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_015.pdf

23. México. Comisión Estatal de Derechos Humanos. Recomendación N.º 18. (25 de mayo de 2017). Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_018.pdf

24. México. Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. (5 de mayo de 2020). Recuperado de <https://www.gob.mx/cnb/documentos/proyecto-del-phb-para-proceso-de-participacion-y-fortalecimiento>

25. México. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares. (16 de julio de 2018). Recuperado de <http://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Protocolo%20de%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf>

26. México. Fiscalía General de la República. Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada. (15 de octubre de 2015). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/342262/Protocolo_Desaparici_n_Forzada_agosto_2015_Espa_ol.pdf

27. México. Presidencia de la República. Comunicado. (24 de junio de 2019). Informe de trabajo del Sistema Nacional de búsqueda. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/informe-de-trabajo-del-sistema-nacional-de-busqueda>

28. México. Secretaría de Gobernación. Comunicado. (12 de junio de 2020). El Gobierno federal reitera el compromiso con la búsqueda de personas desaparecidas y el fortalecimiento del sistema nacional de búsqueda. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/prensa/el-gobierno-federal-reitera-el-compromiso-con-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-y-el-fortalecimiento-del-sistema-nacional-de-busqueda?idiom=es>

29. Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM). (2020, enero 16). Las desapariciones no cesan a dos años de la entrada en vigor de la Ley General de Desaparición. Recuperado de <https://movndmx.org/las-desapariciones-no-cesan-a-dos-anos-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-general-de-desaparicion/>

30. Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (MNDM). (s. f.). El movimiento y los colectivos. Recuperado de <https://movndmx.org/sobre-el-movndmx/>

31. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/27/56. (27 de agosto de 2014). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_56_SPA.doc

32. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/30/38/Add.4. (11 de septiembre de 2015). Reporte del Grupo de Trabajo sobre las desapariciones

forzadas o involuntarias. Recuperado de https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe-Seguimiento-GTDFI-ONU_Mexico-2015.pdf

33. Pacheco, Alejandro (2014, febrero 10). Rompe organización diálogo con gobierno de Coahuila por operativos mediáticos. *SDPnoticias*. Recuperado de <https://www.sdpnoticias.com/estados/organizacion-coahuila-gobierno-dialogo-rompe.html>

34. Rodríguez, Alberto (2009, septiembre 2). Exigen con plantón localizar a hijos. *El Norte*. Recuperado de [https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Web.aspx?id=1036391|ArticulosGC_Norte&url=https://www.elnorte.com/galeria_de_fotos/images/1724/3446857.jpg&text=Exigen+con+plant%*f*3n+localizar+a+hijos&tit=](https://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Web.aspx?id=1036391|ArticulosGC_Norte&url=https://www.elnorte.com/galeria_de_fotos/images/1724/3446857.jpg&text=Exigen+con+plant%f3n+localizar+a+hijos&tit=)

35. Saldivia Menajovsky, Laura. (2017). *Subordinaciones invertidas: sobre el derecho a la identidad de género*. Buenos Aires y México, D. F.: Universidad Nacional de Genera Sarmiento, Universidad Nacional Autónoma de México.

36. Sánchez, Víctor Manuel; Pérez, Manuel y Verástegui, Jorge. (2018). Formación y desarrollo de los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en Coahuila: lecciones para el futuro. *Seminario sobre Violencia y Paz El Colegio de México*. Recuperado de https://violenciaypaz.colmex.mx/assets/docs_pubs/original/29/Formacion_y_desarrollo_de_los_colectivos.pdf?1580251978

37. Secretaría de Gobernación. (2020, julio 13). Gobernación y la CNB presentan el informe relativo a la búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas y no localizadas. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/prensa/gobernacion-y-la-cnb-presentan-el-informe-relativo-a-la-busqueda-identificacion-y-registro-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas>

38. Subirats, Joan (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? *Ekonomiaz*, 74, pp. 16-35. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=69®istro=1041>

39. Tapia Gómez, Ariel Alejandro (2007). Después del 11-M: la movilización de las víctimas, ¿modelo europeo de política victimal: las gobernanzas? En: Universidad Externado de Colombia. *Cátedra Unesco. Derechos humanos y violencia: gobierno y gobernanza el desplazamiento forzado interno en Colombia: un desafío a los derechos humanos* (pp. 323-351). Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/03/Catedra-Unesco-1.pdf>

40. Turati, Marcela (2012, diciembre 19). Cumple ONG tres años de hacer visibles a los desaparecidos. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/328291/cumple-ong-tres-anos-de-hacer-visibles-a-los-desparecidos>

41. Villarreal Martínez, María Teresa (2014). Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013). *Espacios Públicos*, 17 (39), pp. 105-135.

42. Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19 (38), pp. 39-64.



Yamith Quiroz David
Nuevas vegetaciones V
De la serie *El mito de flora*
Escultura, espátulas de hierro
22 x 43 x 42,7 cm
2020
Medellín



«Adaptación a la constante movilidad y progreso de la ciencia bélica». Misiones de Estados Unidos para la modernización del Estado colombiano, 1959-1962*

Juan Carlos Vélez Rendón (Colombia)**

Resumen

Se describen tres misiones de Estados Unidos de América (EUA) que visitaron Colombia entre 1959 y 1962 para reformar las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En el escenario internacional de confrontación de proyectos hegemónicos durante la Guerra Fría, se analiza la puesta en práctica de tales misiones y sus efectos en el rediseño de aquellas agencias estatales. Con base en bibliografía y documentos del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, el análisis historiográfico muestra cómo a partir de diagnósticos, planes de acción, asesoría, capacitación, apoyo logístico y financiero se buscó incidir en la planeación estratégica, táctica y operacional de fuerzas centrales en el relacionamiento Estado-sociedad civil en Colombia en la década de 1960. Pese al carácter «potencial» de ese «enemigo comunista», la tentativa modernizadora de aquellos cuerpos involucró institucionalmente al Estado colombiano en la Guerra Fría y lo introdujo sistemáticamente en las prácticas de guerra irregular y no convencional.

[99]

Palabras clave

Relaciones Internacionales; Seguridad; Guerra Fría; Modernización del Estado; Inteligencia; Fuerzas Armadas.

Fecha de recepción: mayo de 2020 • **Fecha de aprobación:** julio de 2020

Cómo citar este artículo

Vélez Rendón, Juan Carlos. (2020). «Adaptación a la constante movilidad y progreso de la ciencia bélica». Misiones de Estados Unidos para la modernización del Estado colombiano, 1959-1962. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 99-122. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a05

* Resultado del proyecto *Guerra sorda: la población civil en Antioquia observada por la inteligencia del Estado (1959-1970)*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación, Universidad de Antioquia. Investigador principal: Oscar Calvo Isaza. Coinvestigador: Juan Carlos Vélez Rendón. Participaron como estudiantes: Daniel Castro, Daniel Villegas, Isabel Restrepo, Juan Sandoval, Melisa Suaza, Paula Alzate y Sebastián Hincapié.

** Historiador. Magíster en Historia. Doctor en Historia. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 67 N.º 53-108, Medellín, Colombia. Correo electrónico: jcarlos.velez@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-4567-889X - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=wU1zZ1UAAA&hl=es>

«Adaptation to the Constant Mobility and Progress of Military Science». United States Missions for the Modernization of the Colombian State, 1959-1962

Abstract

The article studies three missions of the United States of America (EU) that visited Colombia between 1959 and 1962, in order to reform the Military Forces, the National Police and the Administrative Department of Security. In the international arena of confrontation of hegemonic projects during the Cold War, the implementation of such missions and their effects on the redesign of those State agencies are analyzed. Based on bibliography and documents from the US State Department, the historiographic analysis shows how, based on diagnoses, actions plans, advice, training, logistical and financial support, it was sought to influence the strategic, tactical and operational planning of central forces in the relationship between the State and civil society in Colombia. Despite the «potential» character of this «communist enemy», the modernizing attempt of those bodies institutionally involved the Colombian State in the Cold War, and systematically introduced irregular and unconventional war practices.

Keywords

International Relations; Security; Cold War; State Modernization; Intelligence; Armed Forces.

[100]

Introducción

En la primera mitad del siglo xx misiones extranjeras —Rockefeller, 1917; Kemerer, 1923; Pedagógica, 1924; Currie, 1949, entre otras— visitaron Colombia con el fin de recomendar cambios para «modernizar» el Estado y adecuarlo a la transformación capitalista del país. Las misiones chilenas —1907, 1909, 1912, 1914—, francesa —1919—, suiza —1924—, alemana —1929— y británica —1948— se enfocaron en las fuerzas militares y de policía, buscando reorganizarlas, profesionalizarlas, capacitarlas y adecuarlas según avances técnicos (Leal, 2011, pp. 5-6; Pizarro, 1987; Atehortúa y Vélez, 1994, pp. 55-85; Blair, 1993, pp. 35-49).

El impacto de estas misiones fue inferior al que tuvieron las de la denominada fase de «modernización dependiente» (Rodríguez, 2006) a cargo del Gobierno de Estados Unidos de América (EUA), efectuadas entre octubre de 1959 y noviembre de 1962, a solicitud de los gobiernos de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Guillermo León Valencia (1962-1966): Colombian Survey Team (CST), iniciada en octubre de 1959; la emprendida por el U. S. Army Special Warfare Center —también denominada Yarborough— en febrero de 1960; y la realizada por la Oficina de Seguridad Pública (OSP) del Departamento de Estado (DE/AID), cuyo diagnóstico se elaboró desde octubre de 1962.

Este texto se refiere específicamente a tales misiones, desde una narrativa historiográfica. Dichas misiones no se registraron en balances sobre la Alianza para el Progreso (APP) (Rabe, 1999) o de cooperación para el desarrollo (Cepeda, 1978). Son poco conocidas tal vez porque fueron encubiertas y algunos documentos referidos a ellas siguen clasificados como secretos. No se tuvieron en cuenta en estudios que buscaban descifrar la relación entre gobierno civil e institución castrense (Nieto, 2004). En historias institucionales de la Policía Nacional (PN) se alude a la composición de la denominada «segunda misión norteamericana» de enero de 1963 y a su asesoría en policía judicial y criminalística (Cepeda, 1996). Los estudios que las mencionan no ahondaron en ellas o les sirvieron para documentar la violencia tardía, la «paz olvidada» o la injerencia norteamericana y el desarrollo del conflicto armado (Karl, 2018, p. 44; Vega, 2015, pp. 374-442). Michael McClintock (2002) y Dennis Rempe (2002) analizan al CST y a la misión Yarborough, pero su objeto son las acciones contrainsurgentes de EUA en el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial.

[101]

La opacidad de las misiones y el que hayan sido poco estudiadas contrasta con su importancia para la modernización del Estado colombiano. En la actualidad se da por hecho la injerencia de EUA en asuntos relacionados con la seguridad interna, pero no se ha ahondado en el «punto de giro» que condujo al país a una situación por lo menos problemática en términos de la definición del perfil estratégico, táctico y operacional de agencias estatales relacionadas con la seguridad y el orden público, perfil que en últimas también incidió en la relación Estado-sociedad (Atehortúa, 2004, pp. 17-18). Las misiones se desarrollaron como parte de la recomposición geopolítica que provocó la Guerra Fría y que, en América Latina (AL), enfrentaba a los países al dilema de «reforma o revolución». Se pusieron en práctica en los dos primeros gobiernos del Frente Nacional ese marco de entendimiento partidista en el que se redefinió la idea de oposición política y de seguridad nacional (Leal, 2011, pp. 6-7), y finalmente, se justificaban en la necesidad del combate del bandolerismo y la subversión, pero tuvieron un alcance mayor, pues la modernización que pretendían de las Fuerzas Armadas (FA), de la Policía Nacional (PN) y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) implicó un cambio institucional que propició la intervención traslapada de aquellas fuerzas en la política durante el Frente Nacional.

[102]

Estas misiones se sitúan analíticamente en la reconfiguración del «orden político» mundial en la segunda posguerra, la cual marcó una transición notable en la política internacional. Se realizaron en ese lapso en el que la tensión entre idealismo y realismo político fraguó el «orden internacional» contemporáneo. El internacionalismo que creció entre las guerras mundiales —con principios tales como seguridad colectiva, desarme, arbitraje de conflictos, confianza diplomática y cooperación— cedió espacio, durante la Guerra Fría, a ideas, principios y doctrinas como «desorden y desconfianza internacional», «interés nacional», «destino manifiesto» o «sovietización» y expansión del campo comunista.

En la discusión académica, algunos autores suelen subsumir este tipo de misiones dentro de los programas de cooperación y asistencia continental de EUA en AL, sin descubrir los alcances e impactos de estas. En este texto, por el contrario, se entiende que la política internacional la gestionaron poderes hegemónicos en pugna que buscaban cooptar Estados subordinados que, lejos de ofrecer resistencia o de buscar equilibrios que garantizaran la soberanía nacional y el principio de no intervención, se vieron compelidos a someterse, acomodarse e incluso —simultáneamente— usar a su favor en

escenarios nacionales los imperativos de la inscripción en un orden bipolar. Las misiones fueron, entonces, instrumentos de política exterior que deben analizarse en dos sentidos: el de la lucha de poderes hegemónicos por la dominación en el escenario internacional y el del alcance mismo de las misiones en ámbitos nacionales, lo que supone otro campo de negociación y disputa que comprende desde la creación de la misión en el marco de relaciones bilaterales hasta la puesta en práctica de las recomendaciones de tales misiones, sin pasar por alto los usos adicionales que distintos actores puedan dar estas.

El argumento que se sostiene es que dichas misiones fueron vectores para situar, en el escenario estatal colombiano, un proyecto hegemónico durante la Guerra Fría. Elites gobernantes de Colombia, con el pretexto de la «pacificación» y la búsqueda del «orden político interno», propiciaron la vinculación más coherente y sistemática a dicho proyecto, auspiciando el rediseño estratégico, táctico y operacional de las FA, la PN y el DAS. En la medida en que las misiones dieron paso en Colombia a programas asistidos profesional, financiera y logísticamente por EUA, aquel proyecto hegemónico penetró intensamente agencias estatales clave para intentar afianzar, expandir y hacer más eficientes instrumentos de dominación y coerción política.

[103]

Dada la clandestinidad de las misiones y lo poco estudiadas, cabe preguntarse, ¿cómo y por qué se producen estas misiones?, ¿qué enfoque y objetivos tuvieron?, ¿cómo incide el contexto geopolítico en ellas?, ¿quiénes las integraron?, ¿cuánto tiempo estuvieron en el país?, ¿con base en qué información produjeron sus respectivos informes?, ¿qué recomendaron?, ¿incidieron en el rediseño institucional de las FA, la PN y el DAS?

Para responder estas preguntas se realizó una indagación documental apoyada en trabajos previos y en contenidos de fuente primaria especialmente producidos por autoridades norteamericanas que reposan en la *National Archives and Records Administration* en Washington (NARA). Estos archivos ofrecen un punto de vista unilateral de agentes del Gobierno de EUA, pero significativo por cuanto dan idea del diseño, ejecución y propuestas de estas misiones, en las cuales se prefiguran programas y planes de reforma institucional. La puesta en práctica, alcances y limitaciones de estos programas durante el Frente Nacional serán objeto de otros análisis. Este artículo no tiene la pretensión de abordar el problema más reciente de la influencia de EUA en las FA y en la PN en Colombia, sino explorar las acciones remotas que la propiciaron.

1. El «fantasma» de la Guerra Fría en el «teatro colombiano»

El encuadramiento geopolítico en el ordenamiento bipolar producido por la Guerra Fría vino de la mano, en AL, de la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) —septiembre de 1947—, del «mensaje» que EUA envió en forma de golpe de Estado contra el presidente reformista Jacobo Arbenz en Guatemala —junio de 1954—, del triunfo de la Revolución cubana —enero de 1959—, del afán de sus líderes de «exportarla» al continente y de la tentativa de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de «ampliar el campo socialista» mediante el apoyo a partidos comunistas y también, con menos convicción, a movimientos guerrilleros que surgieron después del triunfo de Fidel Castro (Spencer, 2004; Wickham, 1992, pp. 37-42).

Esa «forma de conflicto social global entre estados y fuerzas sociales asociadas con los sistemas sociales rivales del capitalismo y el comunismo» (Saull, 2004, p. 32) tuvo un desarrollo peculiar en EUA y en estos «escenarios secundarios». Construida la idea de un «enemigo» a enfrentar (Robin, 2001, pp. 3-9), McClintock (2002, pp. 21-22) plantea que la guerra secreta, no convencional, librada por EUA se desarrolló aparte del escrutinio público para moderar la posible interferencia del derecho internacional e influyó en las actitudes, organización y programas de los aliados americanos en todo el tercer mundo. Para otros autores, esa guerra contrainsurgente fue la reacción a la amenaza emergente de inestabilidad propiciada por el «comunismo internacional» que exigió el liderazgo y la obligación global de EUA fundada en el «interés nacional» y en el «destino manifiesto» (Birtle, 2006).

De manera simultánea a la extensión de la Guerra Fría hacia AL, EUA adoptó como instrumento de política exterior la idea de *modernización* para entender el cambio global e identificar formas de acelerarlo, conducirlo y dirigirlo. Para Michael Latham (2000, pp. 2-5), *modernización* fue modelo analítico, herramienta retórica y marco de referencia cognitivo, pero, sobre todo, un instrumento político que operó sobre supuestos y suposiciones acerca de la naturaleza de la sociedad estadounidense y «su habilidad para transformar un mundo percibido como material y culturalmente deficiente» mediante el desarrollo del sistema capitalista, la expansión de las democracias y el afianzamiento de valores sociales liberales. La teoría-paradigma de modernización se postulaba ante la considerada «crisis de Occidente», la vulnerabilidad del tercer mundo por la pobreza y el avance del «comunismo»,

[104]

ante los cuales EUA se autoasignaba la misión de transformar radicalmente a otras sociedades.

El encuadramiento de Colombia en la Guerra Fría y en esa política exterior de modernización fue paulatino, simultáneo a la firma de tratados de libre comercio con EUA (Prieto, 2013, pp. 45-52), inducido por el interés geoestratégico de este país suramericano por la cercanía al Canal de Panamá y, finalmente, auspiciado por elites políticas nacionales, así como por intentos revolucionarios de liberación nacional que emprendieron grupos de diversa índole. Para autores que definen dicho encuadramiento como una «subordinación por invitación» (Vega, 2015, pp. 394-396), los hechos que marcaron esa ruta, además de la firma del TIAR, son la vinculación a la Organización de Estados Americanos (OEA), la participación del Batallón Colombia en la Guerra de Corea (Atehortúa, 2008, pp. 71-72) y la injerencia de EUA en la definición de la idea de «seguridad nacional» en Colombia (Leal, 2018; 2011). No debe perderse de vista la aparición en 1959 del Movimiento Obrero, Estudiantil y Campesino, la transformación radical de las Juventudes del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), el viaje a Cuba de estudiantes que conformaron la Brigada Pro Liberación José Antonio Galán (1962) y esa trayectoria bifurcada entre política y guerra que siguieron líderes campesinos como Juan de la Cruz Varela y Pedro Antonio Marín (Palacios, 2012, pp. 67-98; Giraldo, 2015, pp. 63-99; Londoño, 2014, pp. 615-664).

[105]

Aquí se reconocen aquellos hitos, pero se argumenta que el encuadramiento con mayor alcance institucional, social y político durante el Frente Nacional se dio específica, sistemática y coherentemente con las misiones que aquí se describirán, a partir de las cuales se financiaron y pusieron en práctica planes y programas que redefinieron y moldearon a las FA, a la PN y al DAS.

Aquella idea de modernización como instrumento político se puso en práctica a partir de programas que vincularon teoría social y política exterior (Latham, 2000) y propaló en Colombia un modelo hegemónico expansionista e interventor. Desde acciones para promover el desarrollo social y económico emprendidas por Dwight Eisenhower —1953-1961—, tales como el Inter-American Development Bank, el Social Progress Trust Fund y las declaraciones de la Inter-American Economic Conference en Bogotá en septiembre de 1960 (Rabe, 1988, pp. 142-144), hasta su desarrollo en las administraciones de John F. Kennedy —1961-1963— y Lyndon B. Johnson —1963-1969—: la

Alianza para el Progreso (APP), los Cuerpos de Paz y el Programa Estratégico de Protección Contrainsurgente (Rojas, 2010, pp. 91-124; Palacios, 2012, pp. 72-74; Purcell, 2014, pp. 129-154).

En Colombia, ese instrumento político hegemónico se hizo operativo a partir de un programa de asistencia canalizado a través del Departamento de Estado desde finales de la década de 1950 que hace parte de la «cara antiliberal de la Alianza» (Palacios, 2012, p. 72). La puesta en práctica de este programa concretó, en el ámbito institucional, los postulados de la Guerra Fría, la idea de modernización y el espíritu contrainsurgente del proyecto hegemónico de EUA.

2. La asistencia de Estados Unidos de América para enfrentar «un destino con dificultades» en Colombia

[106] Jeffrey Taffet (2007) ha expuesto que a lo largo de la década de 1950 EUA no desarrolló un programa de ayuda para AL, en parte por la idea del Departamento de Estado según la cual no existía una «amenaza comunista» sobre el territorio continental. Esta percepción fue cambiando y al final del gobierno de Eisenhower se gestó ese programa, al tiempo que se sentaron las bases de la APP (pp. 13-15), ante el temor que despertaba el «avance del comunismo» por el mundo occidental y el eventual aprovechamiento de las condiciones de pobreza y miseria predominantes en AL, temor confirmado por el triunfo de la Revolución cubana y el giro que su líder Castro empezó a dar hacia el comunismo (Rabe, 1988, pp. 121-125).

Para el Gobierno colombiano, oficialmente la Guerra Fría resultó una inevitable realidad apenas al final de la década de 1950. Lleras Camargo, en su informe al Congreso de julio de 1959, expresaba su inquietud en relación con el «porvenir de Colombia» y particularmente con el «destino con dificultades» que avizoraba para el país «como teatro presumible de la gran lucha que se ha venido desarrollando» en países de Asia y África, donde —decía— se instigaron y realizaron revoluciones campesinas. Al presidente le resultaba inverosímil que AL no se hubiera convertido en «centro de agitación y desorden», pese a las «condiciones precarias de estabilidad política, social y económicas» y a que, según afirmaba, había «elementos más explosivos».

Si se aceptan estas premisas [...] es apenas prudente temer que [...] el nuevo teatro de la guerra fría pueda estar en América Latina. Y si ello es así, es preciso reconocer también que la impreparación para esa

circunstancia de desorden y anarquía, de turbulencia social y política es muy grande y que va a ser preciso adaptar muchas de las defensas presentes a un nuevo tipo de protección de la autonomía nacional, el orden cristiano y la organización democrática del Estado (Lleras, 1960, pp. 485-489).

En ese mismo informe, Lleras (1960, pp. 485-489) decía que las FA de Colombia enfrentaban el problema de adaptarse a la «constante movilidad y progreso de la ciencia bélica que en los últimos años ha sido de tal manera rápido, que entra en los límites de lo fantástico». Planteaba que la única posibilidad de «aspirar a un desarrollo altamente mecanizado y técnico de sus instituciones militares» implicaba la confianza de «no poca parte de su defensa internacional a los sistemas de seguridad colectiva de los tratados públicos y a los acuerdos de colaboración militar».

Lleras Camargo aludía al TIAR, pero con mayor seguridad a acuerdos confidenciales con el gobierno de Eisenhower, posteriormente desarrollados y complementados por Kennedy y Johnson. En efecto, el presidente Lleras había solicitado a la Embajada de EUA en Bogotá, a mediados de 1959, asesoría para «investigar y analizar en términos de causas y efectos todos los aspectos del “problema de la violencia” (políticos, psicológicos, de inteligencia, sociológicos, económicos y militares) y recomendar un programa de acción que minimizara y eventualmente eliminara el desorden interno» (Report of the Colombian Survey Team, Part I, Colombian Survey, 1959, II).¹ Según funcionarios de la Embajada, Lleras Camargo no creía que su gobierno estuviera en un inminente peligro de ser derrocado por los «comunistas», pero alertado por la situación del Caribe se preocupaba por el crecimiento de dichos «elementos» en el que consideraba un «suelo fértil de actividad guerrillera», de tal modo que en el futuro pudieran llegar a ser una amenaza seria para la estabilidad de su gobierno (Report of the Colombian Survey Team. Part III, Recommendations for U.S. Action, 1960, pp. 2-3). En su visita a EUA, el 31 de marzo de 1960, Lleras reclamó apoyo para equipar y entrenar al Ejército para combatir a las guerrillas (Rabe, 1988, p. 148).

Por su parte, integrantes del Departamento de Estado, en los meses en que cobró fuerza la posición de la Central Intelligence Agency (CIA), el Federal Bureau of Investigations (FBI) e incluso del propio Departamento de

¹ Los documentos producidos por las misiones y agencias de EUA tienen una paginación singular que usa numeración convencional de páginas o de párrafos. Aquí se citan tal cual aparece en los documentos.

Estado acerca del peligro que significaba para EUA la inclinación de Castro hacia el «comunismo» (p. 124), justificaban el envío a Colombia de una misión de expertos con el fin de responder al requerimiento de su presidente, pero también para tener un conocimiento propio de la naturaleza y alcance del problema, particularmente en lo relacionado con el «comunismo», información que posteriormente podría fundamentar nuevas directrices sobre el prohibido suministro de asistencia militar a países de AL en riesgo de desestabilización política (Report of the Colombian Survey Team. Part III, Recommendations for U.S. Action, 1960, p. 5). De hecho, a comienzos de 1960, Eisenhower ya expresaba su preocupación por la situación del Caribe y la alarma por el crecimiento de movimientos políticos en varios países de Suramérica, entre ellos Colombia (Rabe, 1988, p. 138).

Aquella solicitud de Lleras, así como la que realizó posteriormente el presidente Valencia, abrieron el país al proyecto hegemónico de modernización anticomunista de EUA, fundado en el temor hacia un «enemigo potencial» que amenazaba el orden político y social. Para garantizar el «orden interno», la estabilidad política y la «seguridad nacional», aquel proyecto se concretó en misiones y programas que apuntaban a la transformación de las «instituciones» de la Defensa, para «adecuarlas» al rumbo de los tiempos.

[108]

3. Misiones, objetivos y comisionados

La primera misión, dirigida por el Departamento de Estado y realizada por la CIA, fue entre octubre y diciembre de 1959 y concluyó el 31 de marzo de 1960 con la entrega en Washington del Report of the Colombian Survey Team (CST).² La misión se conformó luego de solicitud de Lleras Camargo a mediados de 1959. El objetivo era investigar y analizar el «problema de la Violencia», «recomendar un programa de acción que minimizara y eventualmente eliminara el desorden interno» derivado de bandoleros y guerrillas, así como el efecto que pudiera tener la Revolución cubana en Panamá y en Colombia (Report of the Colombian Survey Team. Part. I, Colombian Survey, 1959, p. 1).

Según la misión, se requería ese análisis porque los esfuerzos de las FA y de agencias encargadas del reforzamiento de la justicia no eran suficientes

² El reporte consta de tres documentos: Part I. Colombian Survey (Oct-Dec 1959). Secret; Part II. Recommendations for Colombian Government Action, April 1960; Part III. Recommendations for U.S. Action, April 1960.

para contrarrestar la acción de guerrillas y bandidos; además, se planteaba la «desmoralización» de la población rural, su pérdida de confianza en las instituciones del Gobierno y en el respeto por la ley. Según la misión, así se obstaculizaban los esfuerzos para restaurar la paz y poner en práctica programas de rehabilitación (Report of the Colombian Survey Team. Part III. Recommendations for U.S. Action. 1960, p. 1).

La misión fue secreta. El apoyo y la asistencia de misiones militares de EUA a países extranjeros estaban limitados por la Enmienda Morse — Mutual Security Act— (Report of the Colombian Survey Team. Part III. Recommendations for U.S. Action. 1960, pp. 1-3). Aunque desde el Gobierno colombiano se buscaba superar tales restricciones mediante la justificación del apoyo para acción «cívico-militar» (Rabe, 1988, p. 148), según la misión, debía cuidarse la imagen del Gobierno de EUA para que no fuera acusado de «intervencionista», considerando además que entre las agencias del Gobierno de EUA no había acuerdo acerca de las estrategias de acción pensadas para AL; finalmente, debía cuidarse la imagen de Lleras Camargo, quien podría ser señalado por favorecer dicha intervención militar más allá de los tratados de asistencia y apoyo recíprocos firmados entre los dos gobiernos.

El equipo de la misión fue integrado por especialistas en guerra de guerrillas y tácticas antiguerrilleras y contrainsurgentes, sobre todo en Filipinas y en el sudeste asiático. Solo uno de ellos conocía a Colombia previamente, pero el informe advierte que los demás miembros se encontraron con condiciones sorprendentemente similares a las que les eran «familiares».³ Viajaron a Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Medellín, Cali, Popayán, Pasto, Neiva, Ibagué, Barrancabermeja, Puerto Berrío, Montería, Villavicencio, Tunja, Arauca y varios municipios en Tolima, Caldas, Risaralda y Huila. Accedieron a archivos oficiales, documentos privados y diarios de líderes religiosos, políticos y profesionales. También aseguran que visitaron refugiados y desplazados, entrevistaron guerrilleros y bandidos capturados, hablaron con líderes sindicales y campesinos. La misión también se entrevistó con oficiales de EUA y Colombia. (Report of the Colombian Survey Team. Part I. Colombian Survey. Oct.-Dec. 1959, pp. III-v).

[109]

³ Véase el perfil de Hans Tofte, Coronel Napoleón Valeriano, Mayor Charle T.R Bohannon, Bruce Walker, Teniente Coronel Joseph J. Koontz, en Report of the Colombian Survey Team, Part I, Colombian Survey, 1959, p. VI.

La segunda misión —febrero de 1962— del U.S. Army Special Warfare Center, estuvo a cargo del brigadier general William P. Yarborough —veterano de la Segunda Guerra Mundial y asesor en Camboya en 1956—. La misión se realizó durante doce días, en los cuales se visitaron ocho brigadas para actualizar el CST (Rempe, 2002, p. 12), particularmente en lo relacionado con el análisis de la violencia y en la evaluación de los esfuerzos de contrainsurgencia, incluyendo un examen de la inteligencia oficial. La misión preparó el camino para equipos especiales de entrenamiento móvil que llegaron al país desde marzo de ese año (McClintock, 2002, Chapter 9, pp. 5-6). La misión, al parecer, produjo un informe titulado *Visit to Colombia, South America, by a Team from Special Warfare Center, February 26, 1962*.

Según Rempe (2002), esta segunda visita concluía:

That lack of central planning and coordination had seriously affected all levels of the counterinsurgency effort in Colombia. Fragmentation of resources; lack of essential communications, transportation and equipment; reliance on static outposts; and improper use of military personnel in civil capacities placed the army on the defensive and allowed both subversive and bandit elements to acquire the initiative (p. 12).

[110]

La tercera misión —octubre 15 a noviembre 16 de 1962— se da a solicitud del presidente Valencia en el marco de la APP. El personal destinado fue David Laughlin, jefe de la misión y los consejeros John H. Doney, Salvador Romero, Dale Callier y Mr. Redlin. Laughlin estuvo también, al comienzo de la década de 1960, en Guatemala (Arana, 2018, pp. 108-109); Romero era capitán en la reserva activa de la Armada, conocedor del idioma español y con entrenamiento de guerra en selva y tácticas contraguerrilleras (H.O. Hardin [comunicación oficial], December 21, 1962, p. 1).

El diagnóstico del DAS (Briefing Memorandum for the Administrator. Police Assistance Program for Colombia, November 8, 1962 Meeting, pp. 1-2), fue titulado *The Administrative Department of Security* y tiene veinte páginas en las que se describe su estructura normativa; órganos de gobierno —jefatura y «Consejo de Seguridad»—, funcionamiento administrativo y operativo, incluido el Servicio Rural de Seguridad; el personal y los beneficios laborales; el régimen disciplinario interno, políticas de reclutamiento y promoción, jornada laboral, programa de capacitación; coordinación entre equipo administrativo y operativo, y entre sede central y sedes regionales; entrenamiento, control

de extranjería, investigación criminal; contra subversión, violencia y disturbios civiles; identificación mediante huellas dactilares, registro criminal, grupo de identificación, laboratorio criminal, policía judicial equipos y dotación (The Administrative Department of Security [1.º de diciembre de 1962]).

La misión dio origen al programa de asistencia puesto en práctica por la OSP, enfocado en la reforma de la PN y el rediseño del DAS, programa cuyo objetivo fue recomendar y apoyar el incremento de la capacidad del Estado para contener la violencia subversiva en áreas urbanas y rurales; entrenar el personal de la Policía y del DAS; proveer equipos y medios para el control de motines (Briefing Memorandum for the Administrator. Police Assistance Program for Colombia, November 8, 1962 Meeting, 1; The Administrative Department of Security).

En el caso del DAS, este fue el punto de partida para una propuesta de readecuación que se puso en práctica hasta 1969, programa que, al parecer, se cerró formalmente en 1974 (OSP, AID. Recomendaciones para la Introducción de Cambios en el Departamento Administrativo de Seguridad, julio de 1963). En el marco del programa hubo, adicionalmente, otras visitas de expertos (Public Safety Report for December 1969, February 6, 1970, p. 7).

[111]

La persistencia de bandoleros y guerrillas en Colombia, su situación geopolítica en el Caribe, la identificación de una potencial «amenaza comunista», la cercanía al Canal de Panamá y la solicitud del Gobierno colombiano a EUA convergen para que el Departamento de Estado ponga en marcha un proyecto secreto de modernización estatal, desarrollado por expertos militares que diseñan un proyecto contrainsurgente para Colombia que combina guerra de guerrillas, acción cívica, promoción del desarrollo social y económico, y reforma institucional.

4. Modernizarse para enfrentar un «enemigo potencial», «inepto» y «en crecimiento»

Las misiones tuvieron en común un enfoque contrasubversivo y anticomunista que se expresó en el diagnóstico del CST, en el informe del equipo del U.S. Special Warfare Center y en el de la OSP. Según concluían los integrantes del CST, se requería de la asistencia de EUA a Colombia y de un esfuerzo eficaz en inteligencia para «resolver el problema de violencia actual, pero aún más para prevenir que la violencia potencial se convierta en

una violencia de una escala sustancial». ¿Quién representaba esa violencia potencial?

The existence of Communist-controlled enclaves into which the Armed Forces cannot penetrate without precipitating open warfare; Communist effort (and success) in organizing armed militia; Communist capabilities for precipitating violence in major cities; all re-emphasize and underscore the need for accurate, timely intelligence. Communism in Colombia is actively raising an armed force which it may seek to employ eventually for the overthrow of government; yet the government has little information about this operation (Report of the Colombian Survey Team. Part I. Colombian Survey, 1959. 6-58).

Para CST los «enemigos de Colombia» eran, por un lado, los bandoleros, que constituían un problema inmediato, tenían capacidad de atacar y retirarse en pequeñas unidades, en áreas escogidas por ellos, pero su capacidad podía incrementarse si no se encontraban con oposición de las FA; por otro lado, el Partido Comunista Colombiano (PCC), con capacidad de crecimiento, podía precipitar una insurrección general, aunque era «improbable», a menos que lo requiriera el Partido Comunista Internacional, sin embargo, se advertía que los comunistas podían desacreditar la ley y, mediante el hostigamiento encubierto, activar violencia que no fuera atribuida a ellos, para mantener al país en estado de agitación (Report of the Colombian Survey Team. Part I. Colombian Survey, 1959, 9-122).

[112]

Según CST, se calculaban entre 5000 y 6000 miembros del PCC y entre 20 000 y 25 000 simpatizantes, pero para sus analistas era más «realista» pensar que podían ser entre 25 000 y 35 000 miembros activos apoyadores de la causa y tal vez entre 75 000 y 100 000 personas susceptibles de su directa influencia. Para CST, los «comunistas» colombianos podían aprovechar la inestabilidad política, crear caos e insurrección, infiltrando e influenciando gradualmente a los partidos políticos. Concluían que la pobreza de la población colombiana, así como el deseo de cambio, creaban una situación de hecho para el comunismo internacional y el movimiento de izquierda (Report of the Colombian Survey Team. Part I. Colombian Survey, 1959, 9-122).

Para CST existía, además, un «significativo enemigo externo»: el Imperio Soviético que, según afirmaban, contaba con capacidad para instigar y apoyar una insurrección doméstica, usando a los colombianos, algo que, «hasta cierto punto», estaba ocurriendo bajo una doméstica actividad política legal

disfrazada (Report of the Colombian Survey Team. Part II. Recommendations for Colombian Government Action. 1960. Appendix II-3).

Para la inteligencia apostada en la Embajada de EUA en Colombia, en el país había cerca de 8000 «ineptos comunistas» que «no representaban una amenaza real para el gobierno colombiano», sin embargo, para el general Yarborough era recomendable, para eliminar esa «amenaza futura», el despliegue inmediato de apoyo y de una fuerza irregular (McClintock, 2002, Chapter 9).

Al respecto, Eric Lamber, quien visitó Bogotá, Ibagué y Armenia entre el 23 de mayo y el 26 de junio de 1962, planteaba que el «enemigo» de las FA consistía en cuadrillas o bandas con liderazgos y áreas diferenciadas. Algunas bandas, aunque decían que actuaban a nombre de los partidos Liberal y Conservador, estaban «infectadas», eran «instigadas» por la ideología comunista o estaban «penetradas» por el MRL. A diferencia del CST, planteaba que no se podía ofrecer una imagen más precisa de ellas porque la inteligencia era pobre y las estadísticas no indicaban los motivos de los asesinatos, robos y otras actividades bandoleriles. Aun así, estimaba que los comunistas estaban usando estas bandas e infiltrando sus mandos. Agregaba que en Colombia existía una tradición terrorista y, citando al Che Guevara, planteaba que ya se había dado «una primera etapa del proceso revolucionario». Advertía que con el incremento de las actividades guerrilleras en la zona rural la segunda fase estaba en camino, en la que conformarían un ejército y tomarían el control de algunas áreas del país (Visit of Mr. Eric Lambert, Foreign Office Regional Police Adviser to Colombia, May 23-June 26. sin año, pp. 5-7).

[113]

Las alusiones de los funcionarios norteamericanos no son anecdóticas. De acuerdo con el grado de «amenaza» que representarían los «comunistas» para la estabilidad de un país, el Gobierno de EUA lo clasificaba y le destinaba o no ayuda financiera. Stephen Rabe (1999, pp. 47 y 213) ha mostrado que, para aquellos funcionarios, Colombia era uno de los países que podían «despegar» —es decir, modernizarse—, pero para 1962 era además una de las naciones caribeñas que podrían caer bajo el «control comunista». Un año más tarde, funcionarios de la Embajada de EUA desestimaban esa posibilidad y no creían que fuera un país inmediatamente amenazado por una agresión directa o indirecta (Taffet, 2007, p. 155). Sin embargo, el país accedió a ese apoyo financiero, ¿por qué?

5. ¿Qué hacer? Diagnóstico y recomendaciones para el rediseño institucional

Los tres informes del Report of the Colombian Survey Team contienen un diagnóstico que enfatiza en varios aspectos para justificar ante los gobiernos de EUA y de Colombia el proyecto de rediseño institucional.

Sobre la «violencia» de naturaleza criminal recomendaban reducirla a un nivel tolerable, combatiendo las guerrillas con métodos de contraguerrilla. Se suponía que los grupos que carecían de motivación ideológica o de amplio apoyo popular podían ser fácilmente eliminados. Advertía el documento que mientras «la sospecha y desconfianza en las capacidades del gobierno» no fueran revertidas, la única alternativa sería la militar (Report of the Colombian Survey Team. Part I. Colombian Survey, 1959, 2-56, 2-57 y 2-58).

[114] El estamento militar se calificaba como excelente, con buena formación teórica y cuarteles adecuados, pero fallaba en equipamiento individual y organizacional, corto en radios de comunicación y medios de transporte, y sin una misión definida y aceptada (Report of the Colombian Survey Team. Part I. Colombian Survey, 1959, 3-245 y 3-246). Recomiendan que las FA redefinir su «misión» y estructura funcional, el restablecimiento de la inspección general, la reorganización de la Armada y la Fuerza Aérea, reducir la carga administrativa e incrementar la operativa para reducir la violencia, incrementar eficiencia para combatir las guerrillas, recolectar información de inteligencia, capturar o dar de baja a bandidos, demostrar e informar a los civiles sobre su capacidad y respeto por la ley (Report of the Colombian Survey Team. Part II. Recommendations for Colombian Government Action, 1960, Recomendaciones 15 a 69).

De la PN se indicaba que la influencia, uso y control partidista derivó en una organización con moral y eficiencia baja que generaba desconfianza en la gente y, en algunas zonas, provocaba intenso odio público. Para recuperar el prestigio perdido, la moral y la capacidad operativa para mantener el orden público se debían restablecer líneas de control, responsabilidad y coordinación entre el Gobierno y otras agencias oficiales. Las policías departamentales impedían un uso efectivo de recursos, la asignación de material y hombres según los requerimientos en todo el país. Las diferencias en salarios, uniformes y apoyo logístico afectaban adversamente su moral y capacidades, además, eran vulnerables a influencias políticas locales. Debía establecerse mayor control, especialmente entre autoridades departamentales y PN. Finalmente,

se señalaba que se debía redefinir la misión de la inteligencia y se justificaba el suministro de dotación para su cumplimiento (Report of the Colombian Survey Team. Part i. Colombian Survey, 1959, 4-149, 4-150, 4-151, 4-152, 4-153, 4-154).

«Los Lanceros» representaban la mejor opción para resolver los aspectos militares del problema de la violencia si se conformaban como «fuerza especial contraguerrillera». Para su fortalecimiento se recomendaba entrenamiento, suministro de equipos y apoyo logístico, y se sugería mantener su independencia con respecto a brigadas o batallones (Report of the Colombian Survey Team. Part i. Colombian Survey, 1959, 5-50, 5-51, 5-52, 5-53).

Se requería de «inteligencia» para resolver el problema de la violencia actual y para «prevenir la violencia potencial», especialmente para la vigilancia del «comunismo creciente», del que el Gobierno tenía poca información. Se advertía que los esfuerzos para una buena inteligencia eran obstaculizados por la carencia de personal entrenado, dirección y apoyo, así como falta de coordinación y de una misión clara (Report of the Colombian Survey Team. Part i. Colombian Survey, 1959, 6-57, 6-58, 6-59). En el informe al Gobierno colombiano se recomendaba recolectar, organizar, clasificar y [115] diseminar información de inteligencia exacta para distintos usuarios, el más importante de ellos: el presidente (Report of the Colombian Survey Team. Part ii. Recommendations for Colombian Government Action, 1960, Recomendaciones 15 a 69).

Se requería un servicio de información pública-gubernamental —propaganda— que reportara la información que la gente debía conocer sobre el Gobierno, acciones e intenciones. Este servicio sería la base para la «guerra psicológica» con un programa antisubversivo parcial o enteramente clandestino, para desacreditar y eliminar por medios legales las fuerzas antidemocráticas (Report of the Colombian Survey Team. Part i. Colombian Survey, 1959.33).

Se consideraba urgente un servicio de «socorro y rehabilitación» —y reasentamiento de población—, pero se planteaba que los esfuerzos habían sido inválidos por carencia de fondos financieros y de personal, pero, sobre todo, por la falta de apoyo de ciertos sectores de la clase gobernante (Report of the Colombian Survey Team. Part i. Colombian Survey, 1959, 8-41). El informe expuso ampliamente la pobreza y el atraso social que, consideraba, eran unas

de las causas de los problemas del país, cuya solución era complementaria a la militar. En las recomendaciones al Gobierno colombiano se planteaba unificar y ampliar el programa de rehabilitación en marcha, ampliar el de reasentamiento y, hasta cierto punto, subdividir grandes propiedades en el campo.

La conclusión básica sobre el «comunismo», de acuerdo con las cifras ya mencionadas, era que representaba una amenaza mucho más sustancial de lo que reconocían las autoridades gubernamentales en sus reportes y declaraciones.

Además, acorde con la idea de «despegue» hacia el desarrollo del país, se enfatizaba también en un programa efectivo de servicio público honesto, cumplidor del deber y efectivo en todos los niveles, y se pedía revisar la estructura nacional de impuestos, así como las fuentes de financiamiento de los gobiernos nacional y local, y reducir el ingreso proveniente de la venta de alcohol (Report of the Colombian Survey Team. Part II. Recommendations for Colombian Government Action, 1960, Recomendaciones 15 a 69).

[116]

Para el Gobierno de EUA proponen la asistencia y asesoría, máximo por dieciocho meses, para las FA, con el fin de preservar la seguridad interior y procurarles organización, entrenamiento y adiestramiento en inteligencia, así como directrices para programas de acción cívica, información pública, propaganda y guerra psicológica. La asistencia debía darse en forma de entrenamiento, adecuación organizacional, apoyo logístico, suministro de materiales, equipos, entre otros, salvo armamento pesado —tanques—. La asistencia debía ser secreta y para prevenir la acusación contra el Gobierno de EUA por «intervencionismo», sugerían usar asesores de terceros países, suministrar materiales diferentes a los que actualmente empleaban las Fuerzas Armadas de EUA, remover identificaciones del material entregado y usar canales de suministro distintos a los regulares (Report of the Colombian Survey Team. Part III. Recommendations for U.S. Action, 1960, 11-31).

La misión del U.S. Army Special Warfare Center fue más enfática en la salida militar para enfrentar el «problema» de la violencia en Colombia y la «amenaza comunista». Para McClintock (2002), esta misión propició en Colombia el escenario, junto con Vietnam, para poner en práctica tácticas irregulares de guerra de guerrillas y antiguerrillera. Para combatir la potencial «amenaza comunista» en Colombia propuso, entre otras acciones, el uso de civiles y militares para actividades clandestinas, de propaganda y sabotaje

contra comunistas, guerra psicológica, un programa de registro y control civil, técnicas exhaustivas de interrogatorio a bandidos y guerrilleros —uso de pentotal, polígrafo y hasta tortura— e incluso la conformación de escuadrones de la muerte. Algunas de estas recomendaciones fueron adoptadas en el Plan Lazo —*Lasso-Latin American Security Operation*— a partir de 1964 (Chapter 9, pp. 5-6).

El informe de la misión Yarborough representa el comienzo de una acción política de EUA más enfocada a la militarización de los problemas de seguridad en Colombia. Rempe (2002, pp. 14-15) resalta que no se introdujeron fuerzas especiales de combate, como sí sucedió en Vietnam, aunque se facilitó la ayuda económica y militar, el entrenamiento de las fuerzas de seguridad, la asistencia técnica y el apoyo logístico y de inteligencia.

Por su parte, la OSP diseñó, desde octubre de 1963, un proyecto de fortalecimiento de la PN y del DAS a cinco años (D. Laughlin comunicación oficial], October 29, 1963, p. 1). El objetivo general era el incremento de la capacidad de la PN —con 35 000 efectivos—, de acuerdo al tamaño de la población colombiana —calculada en quince millones— para que mantuviera el orden, protegiera la vida y la propiedad, y mantuviera la seguridad interna.

[117]

Según D. Laughlin ([comunicación oficial], October 29, 1963, pp. 1-8), la cualificación de la Policía era inadecuada y debería ser elevada al punto que la hiciera efectiva. Se recomendó la revisión curricular de las nueve escuelas de policía y el énfasis en patrullaje, investigaciones y control de protestas. Para el DAS, se propuso el establecimiento de dos centros con capacidad para el entrenamiento anual de cuatrocientos miembros de la agencia, así como el entrenamiento de doscientos oficiales en la Inter American Police Academy de Panamá y un entrenamiento selectivo.

Los «cambios operacionales» para la PN incluían desde el uso del pie de fuerza hasta el mantenimiento de vehículos. En el DAS, además, se recomendó la eliminación de tareas innecesarias e inadecuadas, así como el endurecimiento de medidas de seguridad física y personal. Además, se propuso la eliminación del *Certificado de conducta* y las tareas de guardaespaldas, la transferencia de 75% de las funciones de investigación a la PN y su consecuente dedicación en investigaciones referidas a la seguridad interna.

La PN requería «movilidad y comunicaciones», es decir, poner en condiciones óptimas los equipos de comunicación y el suministro de estos en áreas con incidencia de la violencia. Para el DAS se buscaba la consolidación de la red de comunicaciones y su vinculación con la de la PN, la expansión de la movilidad y las comunicaciones en áreas no cubiertas.

Sobre «relaciones públicas», sugieren en la PN el entrenamiento de quince oficiales y aumentar la intensidad horaria del tema en las escuelas de formación. Para el DAS, «vender» en las escuelas de derecho, a los recién egresados, la carrera profesional en el DAS, así como incluir el tema en programas de entrenamiento.

En «provisión de capacidad para el control y prevención del crimen» recomiendan, para la PN, un cambio normativo —vía legislativa o presidencial— que le diera responsabilidad en la investigación de crímenes comunes, el entrenamiento de mil policías en métodos de investigación y el establecimiento de un laboratorio en cuatro ciudades. Para el DAS, se propone que se dediquen a investigar crímenes de interés nacional, la creación de un laboratorio central y un *bureau* de identificación accesible a todas las agencias de Gobierno.

[118]

Estas recomendaciones se empezaron a poner en práctica inmediatamente. Como mencionó Taffet (2007), aunque Colombia no tenía riesgo inminente de desestabilización a causa del «comunismo», sí contaba con características para su «despegue socio económico» y, por tanto, para convertirla en caso «exitoso» del apoyo de EUA a AL por medio de APP: liderazgo en la idea del cambio económico y social con programas específicos de reforma rural y urbana; el Gobierno colombiano era aliado irrestricto de EUA en su política anticomunista y contra Cuba; los problemas económicos se podían resolver (p. 150). Según este autor, el país recibió entre 1962 y 1969 el segundo apoyo financiero más alto de EUA para AL, después de Brasil: US\$761.9 millones, destinados a un amplio programa de reformas. De estos recursos, para iniciar la puesta en práctica de las recomendaciones a la PN y al DAS, se solicitaron para los años fiscales de 1964 y 1965 US\$665 000 para financiar a nueve asesores, equipos, entrenamiento del personal, entre otros ítems (D. Laughlin [comunicación oficial], October 29, 1963, pp. 6-8).

A partir de tales diagnósticos y recomendaciones, y con ese apoyo financiero, empezó el rediseño de aparatos de coerción en Colombia por

medio, entre otros aspectos, del cambio de la misión y objetivos de aquellos cuerpos, de su estructura organizacional, administrativa y operativa, del entrenamiento y capacitación de sus integrantes, y de la ampliación de su capacidad logística para el desarrollo de la vigilancia.

Conclusiones

Las misiones de EUA en Colombia acá estudiadas, pese a su opacidad, desplegaron una tentativa modernizadora de las FA, la PN y el DAS en el marco de un proyecto hegemónico que introdujo en el país un programa contrainsurgente como horizonte de transformación institucional. Dado el papel que se autoasignó EUA en el ordenamiento del mundo, aquellas misiones fueron un instrumento político que justificó las posibilidades del «despegue social y económico» del país y lo condicionó a la puesta en práctica de un enfoque contrasubversivo y anticomunista en el entramado institucional que representaban aquellas fuerzas.

Para llevar el remanente de violencia a un nivel tolerable y combatir un «enemigo potencial comunista», y con el fin de sostener el orden público, la seguridad nacional y la democracia, se propuso una reforma integral que apuntaba al cambio de aspectos sociales, la reforma de la estructura fiscal, la redistribución de tierras y el fortalecimiento del programa de rehabilitación, pero también a asuntos organizativos, administrativos y operacionales de las FA, la PN y el DAS; asesoría, capacitación y entrenamiento para sus integrantes, así como una reforma curricular en escuelas de formación; apoyo logístico, entrenamiento y dotación de equipos de comunicación, laboratorios, vehículos y armamento.

[119]

Este plan de acción se puso en práctica a partir de 1963 —y por lo menos hasta 1974— con recursos financieros, apoyo logístico, entrenamiento y asesores provenientes del Gobierno de EUA, todo con impactos significativos en el diseño institucional dedicado a «la defensa de la seguridad del país», pero también con una serie de limitaciones que no pueden ignorarse, aunque son objeto de otro análisis.

La aceptación y puesta en práctica de este programa diseñado desde EUA significó, desde luego, una subordinación del país a un proyecto hegemónico global con un efecto significativo en la geopolítica latinoamericana, pero, sobre todo, en la sociedad colombiana, en donde aquellas agencias operaron

según parámetros que amplificaron la violencia y deslegitimó aún más al Estado y a sus autoridades.

Referencias bibliográficas

1. Arana, Malco. (2018). Origen y relaciones de los grupos locales de poder en el contexto histórico social de 1963-1968. *Estudios. Anuario de Antropología, Arqueología e Historia*, 63, pp. 97-143.

2. Atehortúa, Adolfo. (2004). Los estudios acerca de las fuerzas armadas en Colombia: balance y desafíos. *Análisis Político*, 51, pp. 12-24.

3. Atehortúa, Adolfo. (2008). Colombia en la guerra de Corea. *Folios*, 27, pp. 63-76. <https://doi.org/10.17227/01234870.27folios63.76>

4. Atehortúa, Adolfo y Vélez, Humberto. (1994). *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

5. Birtle, Andrew. (2006). *U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1942-1976*. Washington: Center of Military History. United States Army.

6. Blair, Elsa. (1993). *Las Fuerzas Armadas. Una mirada civil*. Bogotá, D. C.: Cinep.

7. Cepeda, Fernando. (1978). La influencia de las Agencias Internacionales en el proceso de desarrollo de Colombia, 1950-1974. *Estudios Internacionales*, 11 (43), pp. 57-75. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16427>

[120]

8. Cepeda, Hugo (TC). (1996). Boceto histórico de la Policía Nacional. *Cuaderno Histórico*, 4, pp. 28-40. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/cuaderno-historico-edicion-4.pdf>

9. Giraldo, Jorge. (2015). *Las ideas en la guerra. Justificación y crítica en la Colombia contemporánea*. Bogotá, D. C.: Debate.

10. Karl, Robert A. (2018). *La paz olvidada. Políticos, letrados, campesinos y el surgimiento de las Farc en la formación de la Colombia contemporánea*. Bogotá, D. C.: Lerner.

11. Latham, Michael. (2000). *Modernization as Ideology. American Social Science and Nation Building in the Kennedy Era*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina.

12. Leal, Francisco. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 24 (73), pp. 3-36.

13. Leal, Francisco. (2018). *Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia. Tomo IV*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

14. Londoño, Rocío. (2014). *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

15. Lleras Camargo, Alberto. (1960). *El primer gobierno del Frente Nacional. Tomo primero. (mayo de 1958-agosto de 1959)*. Bogotá, D. C.: Secretaría de Información y Prensa de Palacio.

16. McClintock, Michael. (2002). *Instruments of Statecraft. U.S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990*. Retrieved from www.statecraft.org

17. Nieto, Pablo. (2004). ¿Subordinación o autonomía? El Ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en La Violencia, 1953-1990. *Biblioteca Virtual Clacso*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115104323/nieto.pdf>

18. Palacios, Marco. (2012). Guerra Fría y revolución. En: *Violencia pública en Colombia, 1958-2010* (pp. 67-98). Bogotá, D. C.: Fondo de Cultura Económica.

19. Pizarro, Eduardo. (1987). La profesionalización militar en Colombia (1907-1944). *Análisis Político*, 1, pp. 20-39.

20. Prieto, Andrés. (2013). Acuerdos comerciales y cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, 1946-1953. *Análisis Político*, 26 (79), pp. 35-54.

21. Purcell, Fernando. (2014). Connecting Realities: Peace Corps Volunteers in South America and the Global War on Poverty During the 1960s. *Historia Crítica*, 53, pp. 129-154. <https://doi.org/10.7440/histcrit53.2014.06>

22. Rabe, Stephen. (1988). *Eisenhower and Latin America. The Foreign Policy of Anticomunism*. Chapel Hill: The University of North Carolina.

23. Rabe, Stephen. (1999). *The Most Dangerous Area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina.

24. Rempe, Dennis. (2002). *The Past as Prologue? A History of U.S. Counterinsurgency Policy in Colombia, 1958-66*. Strategic Studies Institute. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/resrep11873>

25. Robin, Ron. (2001). *The Making of the Cold War Enemy. Culture and Politics in the Military-Intellectual Complex*. Princeton and Oxford: Princeton University.

26. Rodríguez, Saúl. (2006). *La influencia de los Estados Unidos en el ejército colombiano, 1951-1959*. Medellín: La Carreta.

27. Rojas, Diana. (2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. *Análisis Político*, 23 (70), pp. 91-124.

28. Saull, Richard. (2004). El lugar del sur global en la conceptualización de la guerra fría: desarrollo capitalista, revolución social y conflicto político. En: Spencer, Daniela (coord.). *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe* (pp. 31-66). México, D. F.: Ciesas.

29. Spencer, Daniela (coord.). (2004). La crisis del Caribe: catalizador de la proyección soviética en América Latina. En: *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe* (pp. 281-317). México, D. F.: Ciesas.

[121]

30. Taffet, Jeffrey. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge.

31. Vega Cantor, Renán. (2015). La dimensión internacional del Conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado. En: De Zubiría Samper, Sergio et al. *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos* (pp. 371-436). Bogotá, D. C.: Gente del Común.

32. Wickham-Crowley, Timothy. (1992). *Guerrillas and Revolution in Latin America. A comparative Study of Insurgentsm and Regimes since 1956*. Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9780691190204>

33. Documentos, comunicaciones e informes de archivo

34. Briefing Memorandum for the Administrator. Police Assistance Program for Colombia, November 8, 1962 Meeting. NARA RG 286, B 30, SF 005.

35. D. Laughlin [Comunicación oficial, October 29, 1963. NARA RG 286, B 28, SF 075.

36. H.O Hardin [Comunicación oficial], December 21, 1962. NARA RG 286, B 28, SF 036.

37. Oficina de Seguridad Publica, AID. Recomendaciones para la Introducción de Cambios en el Departamento Administrativo de Seguridad, julio de 1963. NARA RG 286, B 33, SF 017.

38. Public Safety Report for December 1969, February 6, 1970. NARA RG 286, B 33, SF 001.

[122]

39. Report of the Colombian Survey Team. Part i. Colombian Survey (Oct.-Dec.1959). NARA 59, A15770, Box 3.

40. Report of the Colombian Survey Team. Part ii. Recommendations for Colombian Government Action. April, 1960. NARA 59, A 15770, Box 3.

41. Report of the Colombian Survey Team. Part iii. Recommendations for U.S. Action, April, 1960. NARA 59, A15770, Box 3.

42. The Administrative Department of Security. [Probablemente de diciembre 1.º de 1962]. NARA RG 286, B 30, SF 006.

43. Visit of Mr. Eric Lambert, Foreign Office Regional Police Adviser to Colombia, May 23-June 26. [Sin año]. NARA RG 286, B 28, SF 037.



Yamith Quiroz David
Nuevas vegetaciones III
De la serie *El mito de flora*
Escultura, espátulas de hierro con cabos
de pasta
53,3 x 52,4 x 12 cm
2020
Medellín



Los paisajes de la transición en Colombia. El caso del Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó, Chocó*

Julián Salazar Gallego (Colombia)**

Julián Esteban García Romero (Colombia)***

Resumen

Este artículo analiza la forma en que se entrelazan múltiples escenarios transicionales y conflictos de diversa índole en la cotidianidad de los habitantes del Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó, Chocó. Estos escenarios son producto de dispositivos de justicia transicional que operan en el territorio colectivo los cuales operan en medio del recrudecimiento del conflicto armado como efecto colateral del escenario de transición del Acuerdo de Paz de La Habana. Se parte de la hipótesis de que la vivencia de tal proceso está marcada por la tensión entre una serie de discursos y procedimientos técnicos del sistema-Estado y expresiones o mecanismos del derecho propio y autogobierno, los cuales se ubican al margen del derecho hegemónico. Al tomar elementos analíticos de la sociología jurídica y la antropología del Estado, se logró hallar que los dispositivos de justicia transicional, al ensamblarse localmente, sufren un dislocamiento y los(as) líderes(as) viven procesos de *subjetivación política étnica* que generan un *pluralismo jurídico transicional*.

[124]

Palabras clave

Conflicto Armado; Justicia Transicional; Territorio Colectivo; Sistema-Estado; Subjetividades Políticas Étnicas; Pluralismo Jurídico Transicional.

Fecha de recepción: marzo de 2020 • **Fecha de aprobación:** julio de 2020

* Este artículo es producto del proceso de investigación que la línea Gestión del Territorio en el Pacífico (GTP), del Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (CINEP/PPP), Colombia, ha realizado por más de diez años al Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó.

** Abogado con profundización en Teoría Jurídica. Magíster en Derechos Humanos y Democratización. Investigador del equipo Gestión de Territorio en el Pacífico (GTP), del Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (CINEP/PPP), Colombia. Correo electrónico: jsalazar@cinpep.org.co

*** Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz. Antropólogo con énfasis en cultura y poder. Magíster en Sociología Política. Investigador del equipo Gestión de Territorio en el Pacífico (GTP), del Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (CINEP/PPP), Colombia. Correo electrónico: jgarcia@cinpep.org.co - Orcid: 0000-0003-0818-6818

Cómo citar este artículo

Salazar Gallego, Julián y García Romero, Julián Esteban. (2020). Los paisajes de la transición en Colombia. El caso del Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó, Chocó. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 124-148. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a06

The Landscapes of the Transition in Colombia. The Case of the Community Council of La Larga and Tumaradó Rivers, Chocó

Abstract

This article analyzes the way in which multiple transitional scenarios and conflicts of various kinds intertwine in the daily lives of the inhabitants of the Community Council of La Larga and Tumaradó Rivers, Chocó. These scenarios are the product of transitional justice devices that operate in the collective territory, which work in the middle of the recruitment of the armed conflict as a result of the transition scenario of the Havana Peace Agreement. According to the starting hypothesis, the experience of such a process is marked by the tension between a series of discourses and technical procedures of the State-system and expressions or mechanisms of the proper and self-governing law, which do not make part of the hegemonic law. Through analytical elements from legal sociology and the anthropology of the State, it was possible to find that transitional justice devices, when assembled locally, suffer a dislocation, and the leaders endure processes of ethnic political subjectivation that generate a transitional legal pluralism.

[125]

Keywords

Armed Conflict; Transitional Justice; Collective Territory; System-State; Ethnic Political Subjectivities; Transitional Legal Pluralism.

Introducción

La subregión del bajo Atrato se encuentra ubicada en el pacífico choaco, es una zona húmeda con altas temperaturas, caracterizada por sus recursos hídricos, de allí que su arteria principal sea el río Atrato, irrigando un sinnúmero de cuencas que atraviesan los territorios ubicados en las márgenes del río (Jimeno, Sotomayor y Valderrama, 1995). Estas cuencas se constituyen en las principales fuentes de vida, gracias a que son espacios vitales donde las comunidades interactúan y llevan a cabo sus actividades cotidianas. Por esta razón, la vida de muchos de los consejos comunitarios circunvecinos al río guarda una estrecha relación con las cuencas que atraviesan su territorio, permitiendo una economía local de intercambio a baja escala.

Tras este telón de fondo, el Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó (Cocolatu) se ubica en el Chocó biogeográfico, caracterizado por una gran biodiversidad y valiosos recursos genéticos, tiene un muy significativo valor ambiental y hace parte de uno de los ecosistemas estratégicos del país (Incora, 2000a, p. 72). Ubicado en el municipio de Riosucio, Chocó, Cocolatu fue titulado en el año 2000 (Incora, Resolución 02805 del 22 de noviembre de 2000) con una extensión de 107 064 hectáreas y una población aproximada de 5790 personas, ubicadas en 49 comunidades. Su poblamiento obedece a diversas dinámicas, entre ellas la de tipo ancestral asentada en el territorio, así como a diferentes oleadas de colonización provenientes del bajo y alto Baudó: «campesinos procedentes de Antioquia y de Córdoba que en búsqueda de tierras fértiles se han quedado en el territorio expandiendo la frontera agrícola, así como de fuerza de trabajo que ha arribado a las haciendas ganaderas y grandes empresas de monocultivos» (Sharp, 1993, p. 410). El proceso de poblamiento y colonización produjo una heterogeneidad de sujetos que habitan el territorio colectivo.

Las dinámicas del conflicto armado en el bajo Atrato y en el Urabá antioqueño no fueron ajenas al territorio colectivo de Cocolatu. A partir de la relación inescindible entre el sujeto colectivo y el territorio, sus habitantes experimentaron la violencia en la limitación al goce efectivo de sus derechos étnico-territoriales, generando una transformación radical en la experiencia del espacio desde la década de 1980 hasta la actualidad (Cinep/PPP, 2015). Por lo cual, un inventario de violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y de acciones bélicas en Cocolatu no puede leerse como un mero y simple hecho jurídico, despojado de su realidad

[126]

territorial y de sus impactos en la cotidianidad, de acuerdo con los procesos de desterritorialización, cambio en los universos simbólicos, relaciones socioambientales, entre otros.

Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de las comunidades negras que habitaban Cocolatu «obligaron al desplazamiento forzado masivo de cerca del 96% de los pobladores con el consecuente abandono de tierras» (Guerrero, 2018). Esta situación, en conjunto con la precaria presencia estatal en el territorio y, en general, en toda la zona del bajo Atrato, permitió que grupos al margen de la ley —guerrillas y paramilitares— y personas ajenas a la comunidad comenzaran a ocupar y usufructuar el territorio con fines contrarios a lo dispuesto en la Ley 70 del 27 de agosto de 1993. Una vez se generó el vaciamiento de comunidades enteras, se instalaron en el territorio colectivo proyectos agroindustriales como palma de aceite, plátano, arroz y ganadería extensiva. Estos hechos permiten la identificación de dos realidades:

a) La recreación de un discurso por parte del Estado, los grupos armados y actores económicos de que el bajo Atrato es una zona estratégica con potencial desarrollo económico, especialmente de economías de enclave, lo que obedece a que históricamente la construcción de la región se caracterizó por constantes choques entre diversas formas de ver el territorio, modelos de sociedad disímiles y proyectos políticos, económicos y sociales en constante tensión (Cinep/PPP, 2015).

[127]

Este discurso se torna verosímil en las versiones libres de los excomandantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), los cuales esgrimen que las tierras de las comunidades negras son tierras improductivas y, por lo tanto, deben ser puestas a producir por medio de monocultivos. Esto último es una expresión del racismo estructural y la discriminación hacia los grupos étnicos que proviene desde la época colonial. «El verdadero objetivo del conflicto en algunas regiones del país, como en el Urabá, [...] no era combatir a la guerrilla, sino reactivar la economía bananera. Otro objetivo era apoderarse de miles de hectáreas de tierra productiva, [...] hectáreas para el cultivo de palma» (Comisión Colombiana de Juristas, 2011, p. 89).

b) La esperanza de haber obtenido la titulación colectiva de estos territorios se diluyó ante una dinámica de violencia caracterizada por una simbiosis entre desplazamiento y despojo. Como si fuera poco, la continuidad del conflicto propició una segunda ola de desplazamiento y desarraigo del

territorio por parte de las comunidades. De esta forma, las comunidades negras de Cocolatu han sufrido un continuum de violencia, donde se entrelazan la opresión y discriminación ejercida en la época colonial con la impuesta actualmente por los actores armados que se disputan el territorio. En suma, la titulación colectiva de estos territorios fue poco eficaz debido a la ocupación que hacen empresarios, terratenientes y grupos armados.

Todos estos hechos victimizantes buscaron ser investigados, juzgados y reparados mediante variados dispositivos de justicia transicional: «los dispositivos de justicia transicional abren escenarios transicionales, es decir, espacios sociales que se gestan producto de leyes o acuerdos transitorios, y que se caracterizan por ser una suerte de ensambles de prácticas institucionales y discursos expertos entrecruzados en un contexto histórico concreto» (Castillejo, 2017, p. 65). De esta forma, leyes como la 387 del 18 de julio de 1997, la 975 del 25 de julio de 2005, la 1448 del 10 de junio de 2011 y el Acuerdo de Paz de La Habana (Gobierno y FARC-EP, 2016), son dispositivos que operan simultáneamente, en el caso de Cocolatu, generando tensos y complejos espacios sociales. El entrecruzamiento de estos dispositivos tiene lugar en la cotidianidad de las comunidades, al verse envueltas en diversos trámites, prácticas, espacios y lenguajes técnicos propios del derecho hegemónico, producido y codificado por el Estado —como los derechos humanos—. Sumado a esto, luego de la firma de los acuerdos y posterior implementación se evidencia como, debido a la desmovilización de las FARC de sus territorios de incidencia, se generó una disputa por el control territorial a lo largo y ancho del río Atrato, trayendo una crisis humanitaria denunciada tanto por entidades estatales (Defensoría del Pueblo, 2020, marzo 6) como por organizaciones no gubernamentales y la Iglesia católica (Osorio, 2019, agosto 2).

[128]

Este escenario genera la pregunta, ¿cómo viven el proceso de transición los miembros del Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó? Para responder, el marco analítico utilizado toma aportes de la sociología jurídica y la antropología política, lo cual se decanta por lo que Alejandro Castillejo (2014) denomina «etnografías de lo transicional». Los trabajos de Pierre Bourdieu (2000), Julieta Lemaitre (2019; 2009) y Itzar Ruiz-Giménez (2012) permiten comprender el derecho como un saber técnico y profesionalizado inmerso en relaciones sociales y entramados de poder, en los cuales los sujetos se disputan sus significados. Esto se complementa con aportes de Veena Das y Deborah Poole (2008), Philip Abrams (2015), Akhil Gupta (2015) y Michel-

Rolph Trouillot (2001), los cuales no conciben al Estado como una entidad homogénea, monolítica y superior a la sociedad, sino que este se materializa en una serie de prácticas y lenguajes institucionalizados en las interacciones cotidianas. Dando como resultado aquello que Abrams (2015, p. 51) denominan «“el sistema-Estado” (sistema institucionalizado de prácticas) que son las formas materiales en las que este se objetiva».

El marco analítico usado tiene un fuerte enfoque relacional, analizando de manera etnográfica las relaciones sociales que se gestan al interior de escenarios transicionales. A partir de las interacciones y las prácticas cotidianas, se busca comprender la manera como sociedades concretas conciben su relación con el pasado e imaginan el futuro como posibilidad. Al hablar de cotidianidad se refiere a encuentros cara a cara estructurados, que obedecen tanto a estructuras sociales más amplias como a patrones de interacción social que tienen definidos ciertos repertorios de interacción (Goffman, 1959; Schutz, 1993). La investigación es un esfuerzo por acuñar lo que aquí se denomina *pluralismo jurídico transicional*, es decir, una forma de reconocer y legitimar formas de derecho no estatal que han sido marginalizadas e ignoradas por el derecho hegemónico, y que constituyen un relato polifónico sobre las formas de entender el pasado y construir el futuro.

[129]

La estrategia metodológica usada es el método cualitativo y el estudio de caso simple. Ambos permiten develar y comprender las múltiples interacciones de los actores, su significado y cómo fluyen y cambian a lo largo del tiempo (Cohen y Piovani, 2008). Sumado a esto, el método cualitativo tiene la ventaja de implementar diseños flexibles en la investigación, es decir, se generan cambios en el marco analítico y la hipótesis de acuerdo a los datos que van emergiendo de la interpretación y análisis de la información empírica (García, 2019).

Las técnicas de investigación para recabar información fueron las entrevistas semiestructurada a diez miembros de la junta directiva y a líderes(as) de comunidades,¹ y la observación participante. En las entrevistas confluyen las experiencias, sentimientos, subjetividades e interpretaciones que cada persona hace de su vida y de la vida social —fenómeno multidimensional—.

¹ A cada uno de los participantes les fue socializado el objetivo de la entrevista y suscribieron un consentimiento informado, también se acordó la confidencialidad de su identidad por motivos de seguridad.

Por su parte, la observación fue controlada y sistemática,² donde el rol como investigadores acordado fue el de «participantes completos» (Guber, 2008). Esto debido a que los autores son integrantes del equipo de trabajo de la organización no gubernamental que ha acompañado y asesorado a Cocolatu por más de diez años, es por esto que la interacción que se entabló con funcionarios públicos y comunidades fue vivencial: «El único medio para acceder a esos significados que los sujetos negocian e intercambian, emiten y reciben, es la vivencia, la posibilidad de experimentar en carne propia esos sentidos, como lo hacen todos los individuos en su socialización» (Guber, 2008, p. 111).

1. El universo de dispositivos de justicia transicional

El sistema-Estado colombiano de manera paulatina fue respondiendo a la guerra y al desplazamiento forzado a través de diferentes dispositivos transicionales. En un primer momento, por medio de la Ley 387 de 1997 implementó una serie de medidas para mitigar la crisis humanitaria generada por las crecientes olas de desplazados; sin embargo, a mediados de la década del 2000 el enfoque de asistencia humanitaria fue reemplazado por el primer dispositivo de justicia transicional denominado Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).³ Posteriormente, el Estado colombiano adoptó la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), con la cual proyectó un programa de reparación administrativa a las víctimas del conflicto armado, entregándoles un monto de dinero por el hecho victimizante; adicionalmente, se propuso un ambicioso programa de restitución de tierras que habían sido abandonadas y despojadas.⁴

[130]

Estos discursos transicionales⁵ se elaboraron a partir del trasplante de lo que es definido en el ámbito global por los formuladores de política pública, donantes, organismos multilaterales y la academia justicia transicional: «es decir, como una herramienta que tiene la capacidad de afrontar graves crímenes del pasado que fueron cometidos en momentos de dictadura o guerra, protegiendo los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición» (Teitel, 2004, p. 69). Estos mecanismos implican una serie de tecnologías como tribunales de justicia, comisiones de la verdad, programas de reparación que son agenciados por un gran aparato técnico burocrático.

La imbricación de estos dispositivos recreó un paisaje normativo al interior de Cocolatu, de tal forma que el registro de la guerra y la administración

del pasado, presente y futuro es construido desde diferentes aristas. El primer momento se afincó en los juicios penales a los jefes paramilitares bajo la Ley de Justicia y Paz. En el marco de las versiones libres, Raúl Emilio Hasbún Mendoza, jefe del Frente Alex Hurtado, develó las dinámicas de violencia sistemática ocurridas en el bajo Atrato, en donde el desplazamiento forzado operó como una estrategia para el despojo de tierras y la implantación de proyectos agroindustriales (Tribunal Superior de Medellín, Sentencia 110016000253 2008 83241 del 27 de agosto de 2014, p. 49).

Por otra parte, debido al déficit de verdad en el proceso judicial, fue necesario complementarlo con una reconstrucción de la verdad histórica a cargo del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), a partir del reconocimiento de las afectaciones étnico-territoriales causadas al sujeto colectivo en el marco del conflicto armado. En un primer momento, la reconstrucción del impacto del conflicto armado en Cocolatu se tejió por medio de la superposición de la verdad judicial generada por los juicios penales de Justicia y Paz, y por la verdad extrajudicial narrada por el CNMH.

El segundo momento parte de la implantación de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, bajo este dispositivo transicional tanto víctimas individuales como sujetos colectivos tuvieron la oportunidad de recuperar sus territorios. Así, en Cocolatu se encuentra un proceso colectivo de restitución de derechos étnico-territoriales bajo el Decreto 4635 del 9 de diciembre de 2011, y se desarrollan paralelamente solicitudes individuales en el marco de la Ley 1448 de colonos campesinos que obtuvieron sus predios antes de la titulación colectiva en el año 2000.

[131]

El tercer momento se erige a partir de la firma del Acuerdo de Paz de La Habana entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, donde se creó un complejo sistema de justicia transicional. Este sistema es una ventana de oportunidad para Cocolatu, ya que es un escenario de incidencia y participación donde podrán obtener un mayor esclarecimiento de los hechos sucedidos en su territorio, a partir de su contribución a develar la responsabilidad e interacción entre terceros civiles responsables, como empresarios, actores económicos y agentes del conflicto armado.

La construcción de estas tecnologías transicionales se establece esencialmente sobre un saber técnico, profesionalizado y jerarquizado que «se caracteriza por la prevalencia de un lenguaje y acceso a recursos jurídicos agenciado por un cúmulo reducido de actores —como los abogados, jueces

y expertos—, que parecen ser los únicos que tienen acceso a este campo» (Bourdieu, 2000, p. 160). En este derecho hegemónico, las narrativas jurídicas se tornan complejas a aquellos que no pertenecen al escenario jurídico —como las víctimas y personas del común— por el excesivo tecnicismo, construyendo una serie de barreras que impiden, en muchas ocasiones, el acceso a la justicia.

Posterior a que la funcionaria de la dirección de asuntos étnicos de la URT [Carolina Builes] hiciera un balance del proceso de restitución, se detuvo en el tema de acumulación de procesos individuales con el proceso colectivo. Mario comentó: «¿cómo va ese proceso de acumulación individual?, es que ya empezaron a llegar notificaciones para que el consejo se presente como opositor». El funcionario jurídico de la Dirección de Asuntos Étnicos [Alejandro Rodríguez] explica: «con la sentencia de ACABA se abre toda una línea jurisprudencial que permite a la URT como su apoderado guiarse para sortear este asunto, en dicha sentencia se plantea que solo se acumularán los procesos que agoten la fase administrativa, por tal motivo, este proceso de acumulación solo se da cuando se haya agotado dicha etapa». Hubo un silencio ensordecedor, los miembros de la junta y líderes de otras comunidades se miraban entre sí, alzaban las cejas en ademán de perplejidad, se tocaban los rostros con sus manos. «Ese tema aún no lo entendemos, es muy enredado para nosotros, comentó Pablo» (nota de campo, reunión entre la URT y la junta directiva de Cocolatu, abril 14, 2019).

[132]

La racionalización de los dispositivos transicionales juridificó demandas y reivindicaciones de las víctimas por las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto. «El derecho por medio de un acto mágico absorbe y nombra estas realidades, otorgándole un nombre y un procedimiento específico en el marco de lo jurídico» (Derrida, 2008, p 52). Para este solo es relevante que el hecho pueda ser identificado e incorporado dentro de una de sus categorías, despojándolo del síntoma traumático de lo que implica perder a un ser querido, incluyendo los efectos psicoemocionales, el truncamiento de los proyectos de vida, el resquebrajamiento de las relaciones interpersonales y la erosión del tejido comunitario. «En últimas, para el derecho no existe un antes y un después, la obliteración de estos dos movimientos en el tiempo obtura la posibilidad de observar los procesos de duelo, sanación, reconstrucción de horizontes de vida y su carácter emocional» (Lemaitre, 2019, p. 173).

Dicha racionalización determinó el itinerario de la justicia transicional, la cual no ofrece la misma importancia a todo el universo de víctimas, generando una jerarquización entre ellas, priorizando unos hechos sobre otros, lo que produce a su vez unas relaciones de poder que se disputan en la arena política y social entre diferentes hechos victimizantes que son abanderados por colectivos de diversa índole, con la intención de mostrar una mayor visibilidad mediática, generando repercusiones directas respecto del ritmo con el que la Justicia resuelve el caso:

Investigador: ¿Cómo ha sido el proceso de entender todo ese lenguaje y trámites de la restitución?

Marco: Pues yo fui líder comunitario y presidente de junta de comunidad, entonces tenía conocimiento de algunas cosas, pero tuve que pedir orientación de abogado para que le diera explicaciones de las palabras y trámites adecuados. A veces es muy enredado, pero toca entender porque el que no sabe es como el que no ve, queda perdido. Estos procesos son muy lentos [suspiro], ojalá esté vivo para cuando se dé el fallo (comunicación personal, Marco Ramírez, líder de la comunidad Villa Eugenia, septiembre 10, 2019).

Por otro lado, al ubicarse estos dispositivos en una temporalidad limitada, dejan de lado victimizaciones estructurales, las cuales son padecidas por las comunidades negras desde la época colonial y que inherentemente se entrelazan con las dinámicas de violencia actual, imperando el silenciamiento del sujeto subalterno, debido a los vectores de la confrontación armada y a la lucha contrainsurgente, donde la población civil fue la más afectada y el predominio de las élites en el poder buscaron callar a estos sujetos.

Este paradigma transicional paulatinamente se inculcó en los discursos de las víctimas y de las comunidades, especialmente desde las narrativas de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Muchas de ellas, desde sus arengas y luchas por la reivindicación de sus derechos, apropiaron estos conceptos desde los cánones de lo jurídico, especialmente desde la definición impuesta por las leyes transicionales, los instrumentos internacionales y las agencias gubernamentales encargadas de implementar la política de transición, por lo que su discurso tiende a enunciarse cada vez más desde lo legal, imbricándose con su experiencia subjetiva y vital en la lucha por recomponer sus proyectos de vida. Esto puede obedecer a la lógica de un imaginario colectivo de creer que la única vía para exigir y ser escuchadas son las vías legales, como el único camino legítimo para resistir, por lo que

[133]

cada vez más la justicia transicional, como un espacio limitado por los marcos legales e institucionales, deja de ser leída como una panacea y el mecanismo por antonomasia que permite tejer escenarios de paz, para ser apenas un elemento que permite ampliar los distintos registros sobre la guerra.

La jornada continuaba en medio de las preguntas por parte de los líderes(as) de las diferentes comunidades aledañas a Villa Eugenia, el calor era sofocante, puesto que el medio día se acercaba. Los asistentes en su mayoría eran campesinos mestizos, «chilapos», ya que esta zona del consejo es en donde mayor cantidad de títulos individuales hay. Con los ánimos caldeados, una lideresa de la comunidad Bella Rosa les preguntó a los funcionarios de la URT: «yo quiero que ustedes, doctores, nos aclaren cómo van nuestros procesos de restitución individual, es que aquí hay personas que estamos por Ley 1448, otros están por la Ley 975, entonces nosotros queremos saber en qué va eso, si ya nuestros casos están en el registro de tierras despojadas o no, en qué etapa va. Por eso es que todos estamos acá, para tener claridad de eso, porque esto parece de no acabar, cada vez nos dicen que esperemos que tengamos paciencia, pero los años pasan y nada». Uno de los funcionarios contestó: «Este es un proceso muy complejo, tiene muchas aristas al haber títulos individuales en territorio colectivo» (nota de campo, reunión funcionarios URT y líderes comunidades de la zona 2, agosto 8, 2019).

[134]

También es posible reconocer que desde muchas organizaciones y comunidades en los territorios, a partir de sus experiencias vitales y de sus realidades territoriales, logran recrear nuevos órdenes de sentido que tienen la potencialidad de nombrar y resignificar realidades sociales, desde donde se tejen alternativas que lleven a forjar un futuro con esperanza capaz de reconocer como anormal la cotidianidad violenta. Las relaciones de pasado, presente y futuro son adjudicados —en una red de relaciones— a una serie de contenidos sociales basados no solo en las conceptualizaciones legales que circulan en la aplicación de la ley, sino también en los recursos narrativos y culturales que las organizaciones de diferente índole pueden tener a la mano (Castillejo, 2017).

Lo anterior sugiere una lectura del derecho como un medio a través del cual se reproducen diversos tipos de identidades, gracias al carácter dual que tiene el derecho, de dominación y de resistencia (Fitzpatrick, 2011). Los espacios intersticiales de la vida cotidiana de los subalternos resultan ser clave para entender cómo estos consiguieron apropiarse de la legalidad dominante,

adecuarla a sus propios lenguajes y en determinados momentos recurrir a ella para oponerse o cuestionarla (Sierra y Chenaut, 2014). De esta forma, el derecho se torna en una herramienta de legitimación de saberes y órdenes, que desde la cotidianidad agencian contrapoderes y resistencias.

2. Transiciones traslapadas e inacabadas en el Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó

Esta amalgama de escenarios transicionales se superpone en una realidad territorial, en la que aún perviven situaciones de violencia a partir de las disputas por el control armado y por las rentas ilegales. La implementación de estos dispositivos, que se pensaba marcaría una fractura, implicó el resurgimiento de nuevas violencias, por lo que en lugar de ser un punto de inflexión son una continuidad de violencias crónicas que se acentúan sobre el conflicto histórico de la posesión, uso y titulación de la tierra, así como sobre una exclusión y discriminación estructural de las comunidades negras.

Investigador: ¿Cómo vive usted eso que llaman transición?

Martín: Yo esa transición no la vivo tan real como debiera ser. Cuando uno escucha hablando de paz uno dice. «bueno, ya vamos a volver a estar tranquilos en la finca, trabajando la tierra», pero eso no se ve ahora. Porque las FARC entrega las armas, se concentran en unos puntos, pero a la vez entran otros grupos armados. Eso no me da confianza que sea un proceso de paz serio, no vivo tampoco tranquilo porque ya me han amenazado. Yo lo llamaría de otra forma, pero no una transición hacia la paz (comunicación personal, Martín Guerrero, miembro de la junta directiva Cocolatu, septiembre 12, 2019).

[135]

Esta situación ha puesto a las comunidades en una paradoja, «entre el desconocimiento de los complejos procesos transicionales y la necesidad de recurrir al derecho como un vehículo de exigencia y de reivindicación de sus derechos» (Rodríguez y Baquero, 2015. p. 36.), lo que generó que muchas organizaciones de la sociedad civil iniciaran procesos de acompañamiento a estas comunidades basado en la formación y fortalecimiento de capacidades, procesos financiados por agencias de cooperación donde el interés de sus agendas está marcado por el rumbo global de la construcción de una paz liberal, implementando proyectos de gobernanza que «buscan incorporar los estados en transición hacia una democracia de mercado, que se propone el control del territorio y a la población, y se aporte orden y estabilidad» (Ruiz-Giménez, 2012, p. 25).

Sin embargo, en el proceso de investigación se evidencia que estos modelos de gobernabilidad y transición, a la hora de ser trasplantados localmente, sufren un desplazamiento a partir de la configuración cotidiana que se les otorga a conceptos como verdad, justicia y reparación. Esto coincide con lo planteado por Esteban Krotz (2014) para quien la justicia transicional es un *campo de luchas* que ocasionalmente permite victorias limitadas a quienes, en principio, no pertenecen a los segmentos poderosos de la sociedad que imponen estas reglas. Es así como las comunidades son un actor en la disputa por los significados, desde recursos culturales y narrativos que definen los propios contornos de estos conceptos. Por esta razón, comunidades negras como Cocolatu, desde un ejercicio de derecho propio y autogobierno que se ubica al margen del derecho hegemónico, generan una disrupción con el discurso transicional.

Investigador: ¿Cómo vive usted eso que llaman transición?

María: Aquí en la cuenca de La Larga y Tumaradó vemos muy difícil esa transición, porque los grupos armados continúan y la presencia del Estado es muy poca, entonces uno no ve cambios sustanciales. Lo que uno ve es que continúa la violencia y la convivencia de nosotros con esos grupos, por eso nos toca a nosotros mismo organizarnos bajo nuestros reglamentos internos para que esos grupos no nos manden (comunicación personal, María López, lideresa de la comunidad de Macondo, septiembre 11, 2019).

[136]

Lo anterior implica un ejercicio de resignificación, es decir, un cambio de coordenadas sobre los discursos institucionales pregonados tanto por el sistema-Estado como por los organismos internacionales sobre lo transicional. Dibujando un nuevo mapa desde sus experiencias vitales y su entramado cultural que, a su vez, le otorgan un horizonte de sentido a estos conceptos, despojándolos de tecnicismos jurídicos. El agenciamiento del derecho propio es un medio para lograr cambios y generar nuevas lecturas e interpretaciones de la realidad, que contribuyan a deconstruir la normalidad de la violencia, creando ventanas de oportunidad que permitan posicionar las reivindicaciones de las comunidades negras (Lemaitre, 2009). La declaración de mandatos ancestrales en el reglamento interno de COCOLATU ejemplifica lo dicho:

Verdad: es el derecho de conocer con total certeza lo que ha ocurrido dentro del territorio. Nos permite hacer memoria y proyectarnos hacia el futuro. Al mismo tiempo, rompe con la memoria oficial que ha

querido invisibilizar la realidad que hemos enfrentado, promoviendo el reconocimiento político de nuestra lucha por la defensa del territorio.

Reparación: apunta fundamentalmente a la reconstrucción y reivindicación de los sucesos y luchas de la comunidad afrodescendiente, el retorno a los lugares de origen abandonados y la restauración de las formas tradicionales de vida aportando la sanación, tanto individual como colectiva de los habitantes del territorio.

Justicia: reconocemos en la justicia una herramienta fundamental para alcanzar y consolidar un escenario de convivencia pacífica en el territorio colectivo y desde este con los demás actores que conforman la sociedad. Mediante el diálogo intercultural y el respeto mutuo, en busca de una sociedad incluyente que valora y respeta la diferencia y desde allí promueve la democracia (Cocolatu, 2018, p.13).

Es justamente allí donde las coordenadas se invierten y comienzan a jugar elementos fundamentales, como lo es el diálogo y la circulación de la palabra, permitiendo retejer las relaciones de compadrazgo, pertenencia y la gestión de los conflictos. A partir del diálogo se van esculpiendo estos significados, que a su vez interpelan los discursos hegemónicos, lo cual es muy diciente al concebir la verdad como una forma de romper la memoria oficial e incluir elementos restaurativos y sanadores en su concepción de reparación. Esto funciona como un mecanismo de inclusión, en la medida que contribuye a la integración de los miembros de la comunidad con un capital cultural diferenciado y una plataforma que les permite interlocutar con diferentes instituciones: juntas de acción comunal, consejos locales, organizaciones sociales y entes del Estado.

[137]

Estos preceptos resultan ser totalmente vacuos desde la óptica del discurso institucional, cobrando vida solo cuando son aprehendidos bajo el tejido cultural de las comunidades negras. El derecho propio, como un mecanismo performativo, permite constituir y nombrar realidades que antes no lo eran, recreando desde abajo un modo de vida constituido por sujetos sociales legitimadores de nuevas prácticas que envuelven creación, resistencia y reivindicación de derechos.

La reunión en la comunidad de La Punta tenía como fin entregar los reglamentos internos del Consejo Comunitario y hacer una pequeña socialización de estos. Luisa dio algunas palabras sobre el significado de estos: «nosotros como comunidades negras somos la máxima autoridad dentro de nuestro territorio colectivo, eso es gracias a lo que

estipula la Ley 70 de 1993, allí muy claramente dice que nosotros como Consejo Comunitario somos autónomos y soberanos en este territorio. Por eso este reglamento es tan importante, porque aquí están las reglas que nos regulan a todos, si uno se fija en cada sección hay formas de resolver situaciones entre vecinos, sean mestizos o no. Es clave que ustedes como líderes lo lean y lo compartan con sus comunidades, para que nuestros problemas los podamos resolver entre nosotros» (nota de campo, reunión juna directiva Cocolatu y comunidades de La Punta, marzo 20, 2019).

[138] Esta forma de producción del derecho desde abajo es una manera de «profanar» el orden jurídico hegemónico del derecho formal estatal. Existen unas maneras sociales y culturales de profanar el discurso legal y, por tanto, debilitar el campo jurídico y de afianzar la producción de un campo o sub campo jurídico distinto al hegemónico, abriendo una compuerta a maneras no convencionales de apropiación y agenciamiento de los distintos registros de la justicia transicional (Ariza, 2010). Estos nuevos registros podrían explicarse a través del *pluralismo jurídico transicional*, cuyo paradigma exige al sistema-Estado un silencio casi profundo —que deje de hablar para escuchar—, con miras a que otros significados de lo jurídico puedan manifestarse para lograr construir realidades normativas paralelas. El pluralismo jurídico transicional se constituye en una serie de prácticas socioculturales agenciadas por las comunidades para resignificar las lecturas del pasado, presente y futuro, abriendo la posibilidad de un espacio transicional.⁶

Dichas prácticas coexisten con las normas del derecho estatal, generando una interlegalidad, la cual es definida por Santos (2009) como una intersección de diferentes órdenes jurídicos. Esto significa que las normas del derecho estatal y las prácticas y normas de las comunidades negras se encuentran imbricadas, constituyéndose mutuamente en formas que implican el conflicto normativo, pero también la negociación y múltiples transacciones. En este sentido, el conjunto de normas que recrean la narrativa del pluralismo transicional se fija entre los intersticios del Estado y el poder local, respondiendo a los intereses y necesidades de la comunidad —creación y reconocimiento de los derechos fundamentales—. «Con el poder local se buscan reinventar formas más dinámicas, directas y participativas de gestión en un ámbito espacial delimitado, descentralizado y democrático, constituido por nuevos actores sociales, imbuidos de legitimidad y autonomía para la ejecución del control, la toma de decisiones y la práctica de servicios legales populares» (Wolkmer, 2002, p. 43).

3. La cotidianidad de la transición en los márgenes del sistema-Estado

De esta forma, en el bajo Atrato el multiculturalismo y la etnización no solo han operado como una representación idealizada de las comunidades negras, sino que han insertado de forma prescriptiva un inusitado sujeto moral, que define cómo se debería ser, en franca distancia con lo que suele suceder (Restrepo, 2011, p. 61).

Como se mencionó al inicio, el bajo Atrato es una subregión habitada por una heterogeneidad de sujetos, entre ellos, campesinos mestizos o «chilapos» llegados de los departamentos de Córdoba y de Antioquia. Si bien en Cocolatu la convivencia entre comunidades negras y «chilapas» no es armoniosa, la Ley 70 de 1993 imprimió nuevas dinámicas, ya que los contenidos de esta tuvieron una interpretación racializada en varios Consejos Comunitarios vecinos, como los de Pedeguita y Mancilla y Curvaradó, en donde el ser *afro* está estrechamente ligado al color de piel y no a un proceso de autorreconocimiento. El proceso de etnización de las comunidades negras, entendida como «la formación de un sujeto político en un sentido amplio (un nosotros/ellos), y de unas subjetividades (unas identificaciones), en nombre de la existencia (supuesta o efectiva) de un “grupo étnico”. Por tanto, entiendo por etnización el proceso en el cual unas poblaciones son constituidas y se constituyen como “grupo étnico”» (Restrepo, 2011, p. 5). Esto aumentó las tensiones con los campesinos colonos, ya que se crearon marcadores de diferencia que brindaban derechos sobre la tierra. De esta manera, la emergencia del sujeto político negro produjo una serie de dinámicas en los procesos organizativos de las comunidades.

[139]

Es evidente que, en el bajo Atrato, el multiculturalismo expresado en el proceso que condujo a la Ley 70 propició una serie de tensiones en las expresiones y dinámicas organizativas, que no existían antes de la etnización. En este sentido, el particular proceso de etnización que tiene lugar en el bajo Atrato, derivado del giro al multiculturalismo, constituye a un inusitado sujeto (las comunidades negras) que fractura los términos en los que venía consolidándose el imaginario político local en torno al campesino, e inserta un conflicto que antes no existía en el plano organizativo (Restrepo, 2011, p. 60).

Frente a este fenómeno se evidencian dos elementos en el caso de Cocolatu y en el proceso de restitución de tierras: por un lado, se argumenta

que los «chilapos» deberían ser considerados como ocupantes de buena fe, pues muchos de ellos llegaron al bajo Atrato hace varias décadas y, en el estrecho contacto con las comunidades negras, se apropiaron de una buena parte de sus prácticas tradicionales, e incluso establecieron lazos de parentesco con miembros de estas, identificándose como *afro*; por otro lado, hay algunos «chilapos» que no se reconocen como parte de Cocolatu, formado por organizaciones políticas paralelas, como las Juntas de Acción Comunal (JAC), estos conflictos interétnicos e intraétnicos coexisten mientras los dispositivos transicionales avanzan.

Sumado a estos conflictos, hay formas de violencia que actualmente persisten a pesar de la puesta en marcha de estos dispositivos de justicia transicional. La conjugación de conflictos interétnicos e intraétnicos y el traslape de tales dispositivos, le imprimen una serie de dinámicas a la cotidianidad de las personas que abanderan el proceso de restitución de derechos étnico-territoriales. Es así como en estos lugares concebidos como *márgenes del sistema-Estado* la cotidianidad transcurre en medio de tensiones que desgastan los procesos organizativos de Cocolatu.

[140]

Estos sitios no son meramente territoriales: son también (y quizás sea éste su aspecto más importante) sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica (Das y Poole, 2008, p. 24).

Actualmente, las personas del territorio colectivo que adelantan procesos de restitución, ya sea por la vía individual o colectiva, son forzados a convivir con actores como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), la Fuerza Pública, empresarios y terratenientes que ocupan de manera ilegal sus tierras. La interacción durante años de estos actores genera órdenes sociales, los cuales son alterados por el avance del proceso de restitución, ocasionando tensiones de manera gradual en la cotidianidad.

En ese sentido, resulta apropiado pensar en los efectos producidos por estas interacciones, donde los límites entre lo estatal y lo no estatal se redefinen permanentemente. Es en la producción de estos efectos que el sistema-Estado se reifica en idea Estado. Por lo tanto, el Estado no se agota en el sector público, se trata también del conjunto de relaciones sociales que establece un orden social respaldado por la amenaza de la fuerza. Cocolatu,

como órgano de gobernanza comunitaria, ve limitada sus funciones en la medida en que esos otros actores o poderes a la sombra le disputan la soberanía y la legitimidad de ser la autoridad étnico territorial. Según Lemaitre (2019), hay evidencia para pensar que lo que en realidad persiste es el orden social autoritario y violento establecido por los paramilitares, es decir, que se trata de una trayectoria trazada por las instituciones económicas y políticas que se impusieron en la guerra, y que se materializan en poderes en la sombra.

Investigador: ¿Cómo era el día a día de Oscar antes de empezar el proceso de restitución y cómo es esa rutina hoy?

Oscar: Yo antes trabajaba en una finca ganadera, como había prestado servicio fui escolta de un alcalde y después fui vigilante de un colegio. Cuando llegó la Ley 1448 empezamos a ir a la Unidad de Víctimas, tuvimos reuniones con abogados y funcionarios que nos explicaron lo que teníamos que hacer. Hoy mis días son diferentes, ahora tengo que estar en reuniones con las entidades de gobierno, con la UNP, URT, UARIV, capacitaciones y más reuniones, todo eso para gestionar y decirle a los demás líderes cómo va el proceso. El trabajo es difícil, ahora tengo problemas con los empresarios que ocupan nuestras tierras, tengo un esquema de seguridad y dos escoltas, se perdió la privacidad, se perdieron los amigos (comunicación personal, Oscar Rentería, líder de la comunidad de La Pala, septiembre 13, 2019).

[141]

De este testimonio se resaltan dos hallazgos: primero que el sistema-Estado no es una construcción suprahistórica o una entidad independiente de la sociedad, sino que es un proyecto inacabado que está entrelazado en la cultura y una densa red de relaciones sociales locales, lo cual está en sintonía con los postulados de Bob Jessop (2017), al entender el Estado como una relación social, es decir, el ejercicio del poder como «la condensación mediada institucional y discursivamente de un equilibrio de fuerzas que es variable de acuerdo a coyunturas específicas vinculadas a un entorno natural y social más amplio» (p. 34).

De allí que resulte clave usar un enfoque relacional para estudiar las transiciones de manera histórica y etnográficamente, lo que implica tanto el análisis de las prácticas cotidianas de las burocracias locales, como la construcción discursiva del Estado en la cultura pública a través del tiempo. Sustancialmente, permite desagregar al Estado, centrándose en diferentes burocracias sin prejuzgar sobre su unidad y coherencia, «asimismo, permite

problematizar la relación de la translocalidad de “el estado” y las oficinas, instituciones y prácticas necesariamente localizadas por las que éste está ejemplificado» (Gupta, 2015, p. 73).

En esta misma dirección, Trouillot (2001) afirma que, al no tener fijeza institucional o geográfica, los efectos y representaciones del Estado van más allá de las instituciones gubernamentales o nacionales, lo que hace necesario enfocar el análisis en los múltiples sitios donde son reconocibles los procesos y las prácticas estatales, es decir, en algo más abierto al estudio por medio de estrategias etnográficas: «si nos enfocamos en los efectos del Estado a través de la experiencia vivida de los sujetos podemos descubrir cuándo y cómo se logran estos efectos, sus condiciones de producción y sus límites» (p. 167).

El segundo hallazgo tiene que ver con que la cotidianidad de los sujetos es alterada por los dispositivos de justicia transicional, pasan de ser vidas que transcurrían de forma «tranquila» a estar en la mira de grupos armados, afectando el tejido social de sus comunidades. De esta manera, los sujetos se ven inmersos en una serie de discursos y prácticas estatales que interpelan sus subjetividades, dando como resultado procesos de subjetivación política con matices étnicos en los cuales los sujetos agencian y reivindican sus derechos, y a su vez, se dan interpretaciones propias que colonizan esas prácticas y discursos estatales.

[142]

Investigador: ¿Cómo era el día a día de Juan antes de empezar el proceso de restitución y cómo es esa rutina hoy?

Juan: Antes de estar en este proceso yo trabajaba en una cooperativa y también estaba mucho en mi casa. En esa cooperativa trabajaba cargando barcos con madera, cuando no estaba en eso estaba jugando domino, rumí o billar, también hacía oficios varios, de todero. Hoy, un día normal en este proceso es un día de reuniones, ya sea con alguna entidad o con comunidades, ese es un día normal. Ahora ando en una camioneta con mis compañeros, es un esquema de seguridad, ahora toca cuidarse por ser reclamante (comunicación personal, Juan Marín, miembro de la junta directiva Cocolatu, septiembre 14, 2019).

De esta manera, la puesta en marcha de los diferentes dispositivos de justicia transicional derivó en complejos espacios sociales desde donde brotan procesos de subjetivación política étnica, los cuales se arraigan en los registros y enunciados producidos en el marco del pluralismo transicional. El caso de Borlín Valencia ilustra lo anterior. Borlín fue el representante legal de

Cocolatu en 2011, desde donde abanderó el inicio del proceso de restitución de derechos étnico-territoriales. Esta experiencia le permitió adquirir una serie de conocimientos técnicos y a gestionar trámites burocráticos, permitiéndole proyectarse como un líder de la subregión y construir una plataforma política para postularse como candidato a la Alcaldía de Riosucio en 2019, lo cual es muestra de una suerte de ciudadanía liminal,⁷ es decir, «aquella en la cual los sujetos transitan entre instituciones estatales y no estatales, no son del todo ciudadanos y pareciera que no lo serán, o al menos no al modo clásico del liberalismo político» (García, 2017, p. 43).

Los habitantes de Cocolatu, al ser una población que sufrió el flagelo del desplazamiento forzado, tuvieron que asistir a entidades públicas y realizar trámites que les formaron una idea de cómo funciona el aparato estatal. Resulta contradictorio e irónico, pero es la experiencia del desplazamiento y la exigencia de sus derechos étnico territoriales la que los acerca a una ciudadanía en tránsito, suspendida en la liminalidad. La forma en que estas personas participan políticamente está impregnada de prácticas y discursos técnicos, producto del proceso de etnización de las comunidades negras, los dispositivos transicionales y elementos del derecho propio:

Investigador: ¿Cómo ha sido el proceso de entender todo ese lenguaje y trámites de la restitución?

[143]

Lucas: Ese proceso de ir a reuniones y entender eso es confuso al inicio, es muy enredador, yo escuchaba hablar, pero no entendía, ya hoy entiendo más cosas, cómo va el proceso, en qué etapa va. Yo pude abrir los ojos con eso, me di cuenta de que nosotros como comunidades negras fuimos tenidos en cuenta, pero a raíz del desplazamiento y de la Ley 70, en parte, sino fuera por eso, hasta ahora nada. Eso también le sirvió a los chilapos [mestizos] (comunicación personal, Lucas Gaitán, miembro de la junta directiva Cocolatu, septiembre 12, 2019).

De esta forma, los dispositivos de justicia transicional en Cocolatu operan en un contexto en el que, aparte del recrudecimiento de la violencia, hay una serie de marcadores de diferencia que generan una jerarquización de esta y procesos de subjetivación política en los cuales se recrea el Estado desde abajo —donde las prácticas estatales son colonizadas—, dándose una resignificación de la transición. Lo anterior se evidencia en las reuniones

⁷ Cabe recordar la utilidad de esta categoría, formulada por Victor Turner (1974) y Arnold van Gennep (1909) para describir la forma en que en los rituales religiosos hay un momento o estado en el cual el sujeto está en tránsito, queda suspendido, marginado de la estructura social.

sostenidas con la URT, en las cuales el conocimiento técnico sobre el proceso de restitución es un factor clave, a esto se suma el clivaje «raza» como lugar de enunciación y legitimidad de «lo étnico», ya que «el multiculturalismo oficial no necesariamente conduce a la disminución del racismo y puede quedarse en gestos retóricos. Es necesario enfocar el racismo y el concepto de raza como fenómenos con historia y fuerza social propias» (Wade, 2011, p. 16).

Conclusiones

Los dispositivos transicionales implementados en Colombia son un trasplante de modelos adoptados en el ámbito global y elaborados por los formuladores de política pública, donantes, organismos multilaterales y la academia, por lo que muchos de ellos responden a dinámicas de la globalización y del capitalismo contemporáneo. La profusa expansión del discurso transicional cada vez tiende a afincarse en conceptos universales y homogéneos, produciendo una serie de enunciados que se enmarcan en el derecho hegemónico, que poco responden a los contextos locales de las comunidades. Sin embargo, estos modelos de gobernabilidad y transición, a la hora de ser trasplantados localmente, sufren un dislocamiento a partir de la configuración cotidiana que se les otorga conceptos como verdad, justicia y reparación.

[144]

Esto implica un ejercicio de interpretación y resignificación, es decir, un cambio de coordenadas sobre los discursos institucionales pregonados tanto por el sistema-Estado como por los organismos internacionales sobre el discurso transicional, dibujando un nuevo mapa desde sus experiencias vitales y su entramado cultural, que a su vez le otorgan un horizonte de sentido a estos conceptos, despojándolos de tecnicismos jurídicos, lo cual permite ser agenciados en la cotidianidad. A través de la *etnografía de lo transicional* se evidencia cómo las comunidades negras de Cocolatu, a partir de un ejercicio de derecho propio y autogobierno, generan una disrupción con las narrativas transicionales.

En este orden de ideas, los habitantes de Cocolatu viven el proceso de transición en medio de diversos conflictos con grupos armados y terratenientes, tensiones étnico-raciales producto de la Ley 70, lo cual generó procesos de subjetivación política étnica que fueron reforzados por los dispositivos transicionales. Pese a esto, las comunidades negras consiguen apropiarse de la legalidad dominante, adecuándola a sus propios lenguajes, tornando el derecho en una herramienta de legitimación de saberes y órdenes, que

desde la cotidianidad agencian contrapoderes y resistencias, produciendo lo que aquí se denomina *pluralismo jurídico transicional*, es decir, una serie de prácticas socioculturales mediante las cuales las comunidades negras disputan y negocian las narrativas transicionales.

Finalmente, es necesario producir conocimiento situado e interseccional que tenga en cuenta clivajes como la raza, la clase, el género y la etnia para analizar los procesos de transición, ya que esto permite generar representaciones científicas de la realidad social mucho más acordes a esta. Esto permitiría entrever la forma en que esos dispositivos operan y se dislocan en territorios con procesos históricos particulares, resaltando las formas en que se presentan esas negociaciones sociales sobre el pasado, el presente y el futuro. Asimismo, resulta altamente recomendable articular la agenda investigativa de las desigualdades con las *etnografías de lo transicional*, complementando el lente analítico sobre los efectos de la acumulación, diferenciación social y marginalidad en la cotidianidad de los procesos de transición.

Referencias bibliográficas

1. Abrams, Philip. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En: Abrams, Philip; Gupta, Akhil y Mitchell, Timothy (eds.). *Antropología del Estado* (pp. 17-70). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

[145]

2. Ariza, Rosember. (2010). *El derecho profano: justicia indígena, justicia informal y otras maneras de realizar lo justo*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

3. Bourdieu, Pierre. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En: Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther. *La fuerza del derecho* (pp. 153-216). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.

4. Castillejo, Alejandro. (2014). La localización del daño: etnografía, espacio, y confesión en el escenario transicional colombiano. *Horizonte Antropológico*, 20 (42), pp. 213-236. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832014000200009>

5. Castillejo, Alejandro. (2017). *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el sur global*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/2017.25>

6. Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (Cinep/PPP). (2015). *Caracterización de afectaciones territoriales Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó*. Bogotá, D. C.: Cinep/PPP.

7. Cohen, Néstor y Piovani, Juan Ignacio. (2008). *La metodología de la investigación en debate*. Buenos Aires: EDULP, Eudeba.

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 70. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Recuperado de

<https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-70-de-1993-agosto-27-por-la-cual-se-desarrolla-el-articulo-transitorio-55-de-la-constitucion-politica>

9. 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 <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 975. (25 de julio de 2005). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0975_2005.html

11. 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

12. Colombia. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Resolución 02805. (22 de noviembre de 2000). Por medio de la cual se adjudican en calidad de «Tierras de Comunidades Negras», los terrenos baldíos ocupados colectivamente por la Comunidad Negra, organizada en el Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó, ubicados en jurisdicción del municipio de Riosucio, departamento del Chocó. Recuperado de <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/resolucion-02805-43149592>

[146]

13. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 4635. (9 de diciembre de 2011). Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentos_biblioteca/DECRETO%204635%20NEGROS-AFROS-RAIZALES-PALENQUEROS.pdf

14. Colombia. Tribunal Superior de Medellín. Sala de Justicia y Paz. Sentencia 110016000253 2008 83241. (27 de agosto de 2014). Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/sentencia-bloque-elmercaderenas-dario-enrique-velez-y-otros.pdf>

15. Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *Despojo de tierras campesinas y vulneración de los territorios ancestrales*. Bogotá, D. C.: GIZ.

16. Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó (Cocolatu). (2018). *Reglamento Interno del Consejo Comunitario de los Ríos La Larga y Tumaradó (Cocolatu)*. Manuscrito inédito.

17. Das, Veena y Poole, Debora. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27. pp. 3-35. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>

18. Defensoría del Pueblo. (2020, marzo 6). Alerta temprana N.º 009. *Indepaz*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/05/AT-N%C2%B0-009-2020-CHO-Carmen-del-Darién-y-Riosucio.pdf>
19. Derrida, Jacques. (2008). *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*. Madrid: Tecnos.
20. Fitzpatrick, Peter. (2011). *El derecho como resistencia: modernismo, imperialismo, legalismo*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.
21. García, Julián Esteban. (2017). «Dios nos guía»: teodicea del desplazamiento forzado y ciudadanía liminales. *Maguaré*, 31 (2), pp. 195-224. <https://doi.org/10.15446/mag.v31n2.71539>
22. García, Julián Esteban. (2019). El Acuerdo de Paz de La Habana. Un cambio institucional ambicioso con una estrategia dudosa. *Estudios Políticos*, 55. pp. 182-204. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n55a09>
23. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
24. Goffman, Erving. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Bantam Doubleday.
25. Guber, Rosana. (2008). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
26. Gupta, Akhil. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En: Abrams, Philip; Gupta, Akhil y Mitchell, Timothy (eds.). *Antropología del Estado* (pp. 71-114). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
27. Guerrero, Juan Pablo. (2018). *Territorios en disputa: restitución de tierras en el Consejo Comunitario de La Larga y Tumaradó, subregión del bajo Atrato (Chocó)*. Bogotá, D. C.: Cinep/PPP, Pontificia Universidad Javeriana, Unión Europea.
28. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). (2000). *Expediente de titulación Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó*. Bogotá, D. C.: Incora.
29. Jessop, Bob. (2017). *El estado pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata.
30. Jimeno, Myriam; Sotomayor, María Lucía y Valderrama, Luz María. (1995). *Chocó: Diversidad cultural y medio ambiente*. Bogotá, D. C.: Fondo FEN Colombia.
31. Krotz, Esteban (ed.). (2014). Sociedades, conflictos, cultura y derechos desde una perspectiva antropológica. En: *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona: Anthropos, pp. 13-49.
32. Lemaitre, Julieta. (2009). *El derecho como conjuro: Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.
33. Lemaitre, Julieta. (2019). *El Estado siempre llega tarde: la reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*. Bogotá, D. C.: Siglo XXI.

[147]

34. Osorio Granados, Marcela. (2019, agosto 2). Una apuesta por visibilizar la guerra del Bajo Atrato. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/una-apuesta-por-visibilizar-la-guerra-del-bajo-atrato/>

35. Restrepo, Eduardo. (2011). Etnización y multiculturalismo en el bajo Atrato. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), pp. 37-68. <https://doi.org/10.22380/2539472X.957>

36. Rodríguez, César y Baquero, Carlos Andrés. (2015). *Reconocimiento con redistribución: el derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Bogotá, D. C.: Dejusticia.

37. Ruiz-Giménez Arrieta, Itzar. (2012). *El sueño liberal en África Subsahariana*. Madrid: Catarata.

38. Santos, Boaventura de Sousa (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá, D. C.: ILSA.

39. Schutz, Alfred. (1993). *La construcción significativa del mundo*. Barcelona: Paidós.

40. Sharp, William. (1993). Manumisión, libres y resistencia negra en el Chocó colombiano. En: Pablo, Leyva (ed.). *Colombia Pacífico Tomo 1* (pp. 406-419). Bogotá, D. C.: Fondo para la Protección del Medio Ambiente José Celestino Mutis.

41. Sierra, María Teresa y Chenaut, Victoria. (2014). Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas. En: Krotz, Esteban (ed.). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. (pp. 113-170). Barcelona: Anthropos.

42. Teitel, Ruti. (2004). Genealogía de la justicia transicional. *Biblioteca Virtual CEJA*. Recuperado de <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/2059?show=full>

43. Trouillot, Michel-Rolph. (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization. *Current Anthropology*, 42 (1), pp. 125-38. <https://doi.org/10.1086/318437>

44. Turner, Victor. (1974). *On the Edge of the Bush. Anthropology as Experience*. Tucson: University of Arizona.

45. Van Gennep, Arnold. (1909). *The Rites of Passage*. Chicago: University of Chicago.

46. Wade, Peter. (2011). Multiculturalismo y racismo. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), pp. 15-35.

Wolkmer, Angtonio Carlos. (2002). Sociedad civil, poder comunitario y acceso democrático a la justicia. *El Otro Derecho*, 26-27. pp. 135-147.



Yamith Quiroz David
Nuevas vegetaciones IV
De la serie *El mito de flora*
Escultura, palustres de hierro,
cabo de madera
38 x 23 x 15 cm
2020
Medellín



Restitución de tierras en Antioquia, Colombia. Base para la consolidación del sujeto de derecho mujer y sus repercusiones en el posacuerdo *

Natalia María Posada Pérez (Colombia)**

Resumen

En la tradición jurídica colombiana las mujeres han sido desconocidas e invisibilizadas como dueñas de la tierra, con capacidad de decisión y de administración. El propósito de este artículo es analizar la construcción del sujeto de derecho mujer en torno a la tierra, a partir del seguimiento a la posición de las mujeres en la normatividad rural colombiana. Para ello se retoma el testimonio de campesinas antioqueñas reclamantes de tierras, con la hipótesis de que la reparación bajo la Ley 1448 de 2011 es una pieza clave para el reconocimiento de las mujeres en tanto sujetos de derecho. Con el auxilio de teorías feministas y la perspectiva de género, se presenta la trayectoria de campesinas en torno a la tierra desde el anonimato jurídico, la pérdida del terreno en el marco del conflicto armado y la reclamación del predio bajo la citada Ley, cerrando con el reconocimiento de la titularidad de derechos a través de la figura de la reclamación y lo que esto significa en un contexto de posacuerdo mediante la resignificación de la victimización.

[150]

Palabras clave

Conflicto Armado; Posconflicto; Sujeto de Derecho Mujer; Perspectiva de Género; Acceso a la Tierra; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2020 • **Fecha de aprobación:** julio de 2020

* Este artículo es producto de dos proyectos de investigación articulados: *Sistema de Información y Comunicación para la Restitución de Tierras en Antioquia: Estudio de Caso con Enfoque de Género*, 2014-2016 (CODI Acta 670 de 2013); y *Transición y construcción de paz en Antioquia*, 2019 (CODI 774). Ambos avalados por el Comité para el Desarrollo de la Investigación, Universidad de Antioquia, Colombia.

** Politóloga. Magíster en Estudios Socioespaciales. Grupo Medio Ambiente y Sociedad, y Grupo Cultura, Violencia y Territorio, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 67 N.º 53-108, Medellín, Colombia. Correo electrónico: natalia.posada@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-1853-2377 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&authuser=2&user=G68LMAkAAAAJ>

Cómo citar este artículo

Posada Pérez, Natalia María. (2020). Restitución de tierras en Antioquia, Colombia. Base para la consolidación del sujeto de derecho mujer y sus repercusiones en el posacuerdo. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 150-175. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a07

Land Restitution in Antioquia, Colombia. Basis for the Consolidation of Women as Subjects of Law and its Repercussions on the Post-Agreement

Abstract

In the Colombian legal tradition, women have not been recognized and acknowledged as proper land owners, they have been regarded as beings without decision-making or administration abilities. The objective of this article is to analyze the construction of Women's land and property rights, based on the monitoring of the position of women in Colombian rural regulations. For this purpose, the study analyzes the testimony of Antioquia women peasants land claimants, guided by the hypothesis that reparation under Law 1448 of 2011 is a key piece for the recognition of women as subjects of law. Based on feminist theories and the gender perspective, the article presents the history of women peasants around the land. A history marked by legal anonymity, the loss of land in the framework of the armed conflict, the claim of the property under the mentioned Law, and which closes with the recognition of the ownership of rights through the figure of the claim and what this means in a post-agreement context, and promoting the resignification of victimization.

[151]

Keywords

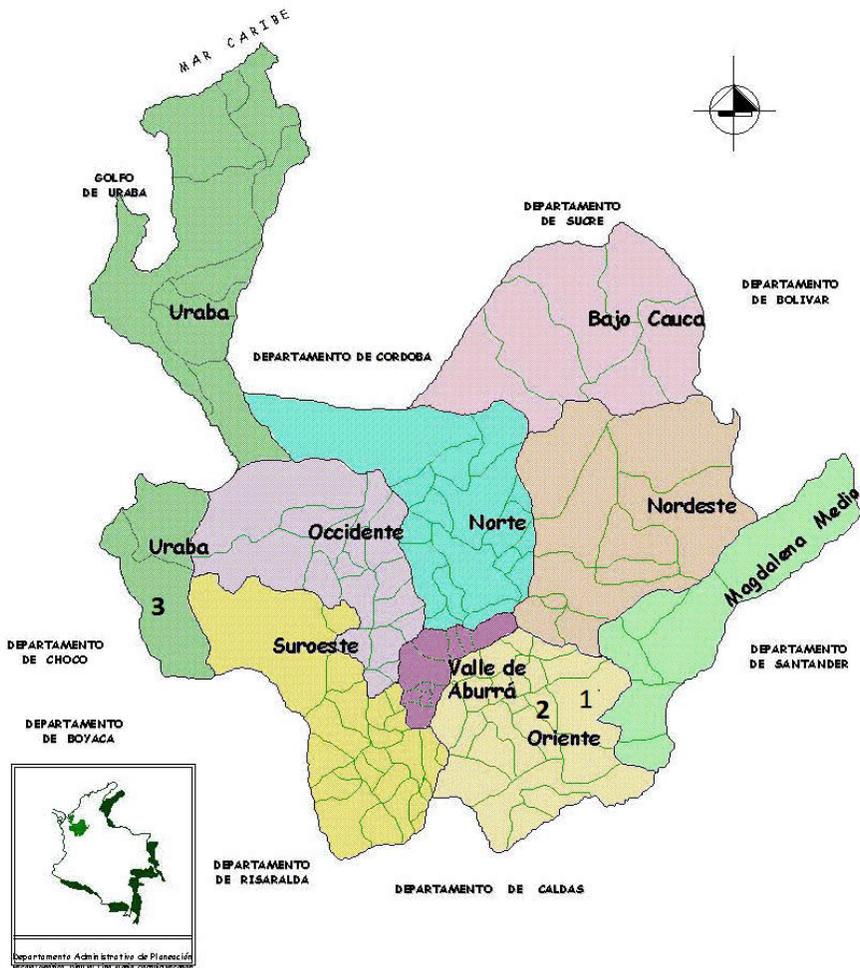
Armed Conflict; Post-Conflict; Woman Subject of Law; Gender Perspective; Access to Land; Colombia.

Introducción

Las disputas relacionadas con la concentración de la tierra en Colombia abrieron paso al conflicto armado interno. Sobresale el departamento de Antioquia, uno de los más afectados por la guerra, en regiones como el Urabá, en virtud de su valor geoestratégico, y el Oriente, con municipios asolados por el abandono forzado (Coll, 2015).

Mapa 1. Municipios de San Carlos (1), Granada (2) y Urabá (3), departamento de Antioquia.

SUBREGIONES Y MUNICIPIOS



Fuente: tomado de Alcaldía El Peñol (s. f.).

A la luz de la justicia transicional, en Colombia se han prescrito dispositivos como la restitución de tierras para reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (ONU, Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005). En este contexto, las mujeres han tenido una presencia constante, pero soslayada, que se suma a las limitaciones que enfrentan para acceder a la tierra, empeoradas con ocasión del conflicto armado. Justamente, el objetivo del artículo es analizar los procesos de restitución de tierras para mujeres en la subregión del Urabá, y en los municipios de San Carlos y Granada del Oriente antioqueño, al amparo de la Ley 1448 de 2011. En este caso, la restitución es la base para entender la configuración de las mujeres como sujetos de derecho en torno a la tierra, en tanto es uno de los mecanismos de reparación a las víctimas del conflicto armado incorporados en la citada ley y que además tiene repercusiones en el posacuerdo mediante la resignificación de la victimización.

La configuración de la subjetividad jurídica se basa en la interpretación de trayectorias de mujeres campesinas respecto a la tenencia, uso y gozo de la tierra, en un proceso que comprende el anonimato jurídico, la victimización con la pérdida del terreno en el marco del conflicto armado, la reclamación del predio bajo la Ley 1448 de 2011, hasta el reconocimiento de la titularidad de derechos vía restitución y lo que esto representa tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano.

[153]

Para ello, se establecen tres perfiles de campesinas: i) mujeres despojadas sin proceso de restitución; ii) mujeres reclamantes bajo la Ley 1448 de 2011; y iii) mujeres ya restituidas, de cara a los procesos de reparación, en medio de los cuales no es extraño la invisibilidad de las campesinas a través del enfoque familista que impide conocer a fondo la situación de estas mujeres víctimas de despojo o abandono forzado (Coll, 2015), ya que el enfoque prioriza los intereses de la familia por encima de los de sus miembros, dando por sentado que de esta manera se garantizan los derechos de los integrantes del núcleo familiar (Guzmán y Chaparro, 2013). Al quebrar esta perspectiva, se detalla la antiquísima relación de las mujeres con la tierra, lo que sin duda abre una posibilidad para las campesinas comprometidas con la defensa del Acuerdo de Paz, para quienes la filiación con sus tierras las impulsa a no declinar a este llamado, pese a los riesgos para ejercer liderazgos sociales en el país (El Espectador, 2019, marzo 6).

En cualquier caso, el acceso a la tierra por parte de las mujeres se relaciona con las dinámicas del conflicto armado y su afectación sobre las

campesinas en Antioquia, aunque al mismo tiempo las precede y las trasciende en la medida en que el asunto atañe a cuestiones como la propiedad y los regímenes patrimoniales, si bien no se agota en el ámbito del derecho privado. En este sentido, la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 deja claro que un título de propiedad no basta y, por lo mismo, el acceso de las mujeres a la tierra tiene que ver con cuestiones como el empoderamiento y la autonomía, pero además con la seguridad personal, familiar y comunitaria, sumado a las posibilidades efectivas de autorrealización.

1. Sujeto de derecho en torno a la tierra: luchas por la definición y el reconocimiento

[154] Hablar de «sujeto de derecho» implica un proceso de reconocimiento y legitimación social que se condensa en la legalidad. Así, el sujeto de derecho es un título clave para materializar las promesas de la modernidad, rastreables desde las teorías iusnaturalistas. Este apelativo, ubica al hombre —varón— en tanto ser de derecho, en virtud de su naturaleza. La conceptualización pasa de la dignidad del hombre renacentista al hombre como portador de derechos a partir del siglo xvii. Del renacimiento se conserva la especificidad del hombre para distinguirlo de los demás seres naturales, pero ahora su dignidad remite a la libertad para hacerse a sí mismo y a la responsabilidad de llegar a ser, sobre la base del carácter moral del sujeto de derecho y la necesidad recíproca que cada sujeto tiene de los demás (Zarka, 1999).

En este contexto, en *Nouveaux essais sur l'entendement humain* Leibniz instituye el concepto «sujeto de derecho», para lo cual reformula el derecho en torno a la noción de cualidad moral, propia de la persona. El autor sostiene que el prójimo es crucial en lo que se refiere a la identidad personal, en tanto constata la emergencia de la alteridad a través de la propia conciencia, la *ipseidad*. Por consiguiente, la identidad personal y moral transita y se conserva a través de las relaciones con los otros, la intersubjetividad (Leibniz citado en Zarka, 1999).

Lo anterior permite dilucidar el rol de las campesinas reclamantes de tierras en tanto sujetos de derecho de la Ley 1448 de 2011, considerando los procesos subyacentes que para las mujeres comienzan por la exclusión de una condición ideada por y para varones, abriendo camino a la unanimidad en los discursos misóginos de todos los tiempos (Kelly citado en Amorós, 2000).

En Latinoamérica, las prácticas colonizadoras insuflan el concepto «sujeto de derecho» frente a las luchas por el pleno ejercicio de la ciudadanía,

abanderadas por los movimientos de mujeres y los feminismos. Retomando a Leibniz (citado en Zarka, 1999), la dimensión intersubjetiva es la base para el reconocimiento y la titularidad de derechos, que en este caso involucra la propiedad de la tierra y las luchas fraguadas por las mujeres.

Entre las líneas de debate jurídico acerca de la propiedad, trazadas por la teoría feminista latinoamericana, sobresale el análisis de los diferentes impedimentos que tienen las mujeres para acceder a ella en contextos de conflicto armado y desplazamiento forzado. Estos estudios gozan de especial importancia para entender la brecha entre la consagración legal de los derechos de las mujeres y las dificultades cotidianas que enfrentan para titular bienes (Alviar, 2008). El derecho de propiedad alude a la capacidad de gozar, usar y disponer de un bien de acuerdo a sus limitaciones legales y en consideración a su función social. Incluye la posibilidad de contar con recursos de una sociedad sin impedimentos legales para su libre acceso, además de contemplar la producción de riqueza a través del trabajo (Alviar, 2008).

En la legislación latinoamericana que promueve el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y se reconocen tres líneas que atienden respectivamente a: i) la vinculación de la identidad femenina con la maternidad y el acceso a la propiedad; ii) la consagración del acceso privilegiado a la propiedad; y iii) las tensiones que origina este derecho entre los grupos marginados.

[155]

En la primera línea, el liberalismo conoce de las restricciones para el acceso a la propiedad en función de la raza, clase o género, por lo que prevé la intervención a favor de la familia y la madre en lo que respecta a la distribución de los bienes en la sociedad conyugal. En consecuencia, de alguna forma se reconoce el trabajo reproductivo endilgado a las mujeres, fundamental para justificar el establecimiento y la separación radical entre las esferas pública y privada (Alviar, 2008). En las sociedades contemporáneas, la identidad femenina, el trabajo reproductivo y el acceso a la propiedad se afianzan en una amalgama entre discursos sociales y normas jurídicas denominadas «configuración social» (Alviar, 2008), que abarcan las representaciones de «lo femenino» dentro de un sistema jurídico, ligadas a las relaciones sociales reguladas que devienen en la producción del sujeto político mujer.

La segunda vertiente consagra el acceso privilegiado a la propiedad, en la que el Estado liberal interviene en pro de las mujeres víctimas de

desplazamiento forzado bajo el enfoque de género, mientras que la teoría feminista se debate entre la histórica vulneración de las mujeres para justificar la asistencia estatal, mal visto por los feminismos posmodernos que lo entienden como un pretexto para extender el sometimiento de las mujeres (Alviar, 2008).

Por su parte, el tercer eje analítico evalúa las tensiones que surgen entre los grupos marginados por el reconocimiento de los derechos a la propiedad. Aquí se confronta el privilegio del derecho de posesión como requisito para la propiedad con el principio de igualdad de género, en cuyo caso la tierra es disputada entre mujeres que son madres y campesinos que laboran la tierra.

En Colombia, lo anterior redunda en el debate sobre la redistribución material y el reconocimiento de la identidad (Fraser, 1997), observable en la ruralidad mediante dinámicas que evidencian la brecha de género en la propiedad de la tierra latinoamericana (Deere y León, 2000). Esto, porque en muchos casos se desconoce a las mujeres como agricultoras por ser una labor tradicionalmente asociada a los hombres, de lo que resulta el privilegio masculino para la adjudicación de tierras cuando se disputa entre campesinos desposeídos y mujeres cabeza de hogar que también se han dedicado al campo, pero se les desconoce la misma intensidad que a los varones porque, obviamente, el trabajo doméstico las obliga a dividir el tiempo entre otras funciones.

[156]

Con la restitución de tierras bajo la Ley 1448 de 2011 se añaden nuevas dificultades para las campesinas, pero también germinan posibilidades de transformación que, en principio, exigen del reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho en contextos de antiguas disputas por la tierra.

Acerca de la restitución, la producción académica en Colombia gira en torno a ejes más amplios, como son la estructura agraria del país (Albán, 2011; CNMH, 2013), las problemáticas del sector rural (Machado, 2011) y el desplazamiento forzado (Ibáñez y Querubín, 2004). De estos nodos se desprenden estudios sobre la justicia transicional y los derechos humanos (Valdivieso, 2012), las medidas de reparación a las víctimas (Estrada y Rodríguez, 2014) y la restitución de tierras como uno de los mecanismos reparadores que deriva de la Ley 1448 de 2011 (Uprimny y Sánchez, 2010; Vélez, 2013).

En esta escala, hay pocos estudios con perspectiva de género, salvo publicaciones sobre el desplazamiento forzado (Meertens, 2011), la propiedad para las mujeres en clave de justicia de género (León, 2008), las dificultades específicas que atraviesan para acceder a la tierra (PNUD, 2011) y la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desde un enfoque diferencial (Rodríguez, 2014).

Lo anterior es la oportunidad para desarrollar investigaciones del tipo que interesan en este artículo, centradas en la pregunta por la tierra y la restitución para las mujeres. Los estudios rastreados aportan a la comprensión de los regímenes de propiedad, en sintonía con el papel del Estado y los modelos de desarrollo imperantes en el campo colombiano. También se discute el conflicto armado interno, el cual, en este caso, articula la transición de las campesinas como víctimas hacia la titularidad de derechos sobre la tierra por vía de la reparación legal.

2. Metodología

El estudio incorporó los resultados de dos investigaciones cualitativas sobre restitución de tierras para campesinas en Antioquia y estrategias de construcción de paz territorial, respectivamente. Mediante el estudio de caso múltiple se contrastó la experiencia de mujeres reclamantes en los municipios de San Carlos y Granada, y en el Urabá antioqueño en diferentes etapas del proceso de reparación; igualmente, se aplicó un muestreo no probabilístico con apoyo de organizaciones campesinas y feministas comprometidas con el tema.

[157]

Durante el proceso de recolección de información se aplicaron entrevistas semiestructuradas y a profundidad, acompañadas por la firma del consentimiento informado para divulgar los testimonios; también se consultaron perfiles académicos, de funcionarias públicas y de activistas con trayectoria en la cuestión; igualmente, se revisaron fuentes secundarias para auxiliar la discusión de resultados, en la que se tuvieron en cuenta los testimonios de campesinas recolectados en 2015, con las que nuevamente se conversó en 2019 gracias al segundo proyecto de investigación, de cara al seguimiento al proceso de restitución y sus alcances en el posacuerdo. Por último, la normatividad nacional e internacional sobre la cuestión muestra los tejemanajes jurídicos del problema, sintetizados en las principales normas entre 1961 y 2011 (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Normatividad nacional e internacional sobre mujeres, ruralidad y tierras.

1961	1979	1991	
<p>Ley 135 de 1961: Reforma Social Agraria.</p> <p>Creación del Incora y de la Unidad Agrícola Familiar. No declara igualdad entre hombres y mujeres.</p>	<p>Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Aprobada en Colombia con Ley 51 de 1981.</p> <p>Obligatoriedad: Sentencia C 507 de 2004, Corte Constitucional.</p> <p>Art. 14: Estados tendrán en cuenta problemática de la mujer rural.</p> <p>Art. 16: Eliminación de desigualdad en el matrimonio: Cuando la sociedad se disuelva en desplazamiento forzado</p>	<p>Declaración de Ginebra para la Mujer Rural.</p> <p>Contribución de las mujeres rurales al desarrollo socioeconómico y a la democracia.</p>	<p>Constitución Política de Colombia.</p> <p>Reconocimiento del derecho a la tierra.</p> <p>Art. 65: Protección estatal a la producción de alimentos.</p> <p>Art. 43: Especial protección del Estado a mujeres cabeza de hogar.</p>
1994	1995		1996
<p>Ley 160 de 1994: Reforma Agraria y Desarrollo Rural.</p> <p>Atención preferencial a campesinas jefas de hogar, desprotegidas y carentes de tierra o por insuficiencia.</p>	<p>Reglamentación del Incora a Ley 160 de 1994.</p> <p>Acuerdo 018 de 1995: Acceso a la tierra para población campesina desplazada por la violencia.</p>	<p>Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing).</p> <p>Reconocimiento de incremento de la pobreza, especialmente entre mujeres rurales.</p>	<p>Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria.</p> <p>Aporte fundamental de mujeres rurales de países en desarrollo, para detener migración campo-ciudad.</p>

[158]

Cuadro 1. (Continuación)

1997	2002	2003	2008
<p>Ley 387 de 1997.</p> <p>Incorporación de la población desplazada a los programas de subsidios de tierras; diseño e implementación del programa de Protección de Tierras</p>	<p>Lay 731 de 2002: Mujer Rural.</p> <p>Mejoramiento de calidad de vida priorizando las de más bajos recursos; medidas específicas en favor de equidad entre hombres y mujeres rurales.</p> <p>Reglamentación a cargo del Ministerio de Agricultura.</p>	<p>Ley 812 de 2003: PND 2002-2006.</p> <p>Reforma a Ley 160 de 1994. Supresión de adjudicación de tierras a cambio de subsidios por fuera de la economía tradicional campesina; contrato de asignación o tenencia provisional; impulso de la agroindustria.</p>	<p>Ley 1257 de 2008.</p> <p>Consideración del daño patrimonial a campesinas; responsabilidad estatal en políticas públicas para el acceso de las mujeres a servicios y cumplimiento de derechos; atención diferenciada.</p>
2010		2011	
<p>Decreto 2969 de 2010 de Ley 1257 de 2008.</p> <p>Comisión Nacional Intersectorial para Promoción y Garantía de Derechos Sexuales y Reproductivos.</p>	<p>Ley 1377 de 2010.</p> <p>Reforestación comercial, explotación intensiva de recursos forestales.</p>	<p>Ley 1450 de 2011: PND 2010-2014.</p> <p>Anuncio de política pública nacional de equidad de género con planes a favor de mujeres desplazadas (Auto 092 de 2008). Enunciativo, sin medidas concretas para desplazamiento forzado, violencia de género, derechos humanos de las mujeres.</p>	<p>Ley 1448 de 2011.</p> <p>Enfoque diferencial; eliminación de esquemas de discriminación; limitación de restitución de tierras dejando por fuera otro tipo de bienes; atención preferencial a mujeres cabeza de hogar en trámites administrativos y judiciales; favorecimiento de organizaciones de mujeres en proceso de reparación; restitución a favor de los cónyuges.</p>

[159]

Fuente: elaboración propia.

En los resultados estos elementos se leen en el contexto del conflicto armado colombiano y sus consecuencias devastadoras para las mujeres campesinas, algunas de las cuales han visto en la Ley 1448 de 2011 una oportunidad de recomponer sus proyectos de vida, a propósito de la justicia transicional que inició en el país con la Ley de Justicia y Paz en 2005.

3. Resultados

La persistencia de la brecha agraria en Colombia se alimenta del despojo de tierras y de los territorios colectivos en manos de grupos armados ilegales, de los macroproyectos de inversión empresarial y de las políticas agrarias emprendidas en la última década (Comisión Colombiana de Juristas, 2011). En el caso del desplazamiento forzado, las personas migran con frecuencia hacia las periferias urbanas, obligadas a subsistir en condiciones precarias. Esto se refuerza con la discriminación que suelen afrontar en los nuevos entornos, los hombres en el plano laboral y las mujeres en el ámbito comunitario (Meertens, 2011).

[160] Otro tanto viene por cuenta de las arremetidas violentas perpetradas por los actores en conflicto, las cuales también difieren debido al género. A menudo los hombres son reclutados a la fuerza para el fortalecimiento de las tropas, son asesinados o desaparecidos, mientras que las mujeres son objeto de violencias de género —abuso sexual, prostitución forzada—, violencia basada en género —servicios domésticos forzosos— (Meertens, 2011) y de manera intempestiva deben asumir la jefatura del hogar y el aprovisionamiento material de este ante la muerte o desaparición del cónyuge.

Ni qué decir acerca de los impactos de la informalidad en la tenencia de la tierra. En Antioquia, un alto porcentaje de mujeres no son propietarias, en general, acceden a este recurso por medio de sus parejas, padres u otros familiares varones, quienes tampoco han forjado una tradición de formalización de los predios, quedando igualmente a la deriva frente a potenciales actos de despojo (Zuluaga, 2011).

Entre las formas de perder la tierra, una de las regiones más afectadas por el abandono forzado es el Oriente antioqueño. En los municipios de San Carlos y Granada se imposibilitó el acceso y disfrute de los predios campesinos debido a la violencia generalizada que obligó a la población a emigrar. Por el contrario, en el Urabá antioqueño ha proliferado el despojo a través de la

violencia ejercida por actores armados mediante estrategias legales e ilegales, dando como resultado la apropiación total o parcial de las tierras en cabeza de los perpetradores o a favor de terceros.

Los resultados que se presentan conjugan los testimonios de campesinas sancarlitanas, granadinas y urabaenses que perdieron sus tierras a causa del conflicto armado, algunas tuvieron que abandonarlas, mientras que otras fueron víctimas del despojo. La síntesis se clasifica en tres bloques: mujeres que fueron despojadas y no accedieron a la restitución de tierras; mujeres que también sufrieron el despojo y a la fecha tienen un proceso activo de reparación bajo la Ley 1448 de 2011; y campesinas ya restituidas en el marco de la citada ley.

3.1 Mujeres despojadas sin proceso de restitución de tierras

Sancarlitanas de toda la vida, madre e hija a quienes despojaron de sus predios en la década de 1980 junto con el resto de la familia, migraron hacia Cali con el escaso dinero que recibieron a cambio del fundo, otra de las modalidades para despojar a la gente, sin embargo, hasta el momento ni ellas mismas lo sabían.

Con la migración forzada vino la inestabilidad material que signó los proyectos de vida personales y familiares. Igualmente, tras el retorno se prolongó la inestabilidad, al menos durante los primeros años de la década del 2000, cuando decidieron regresar al municipio, a sabiendas de que persistía el conflicto armado en la zona. En todo caso, «sintieron el llamado de la tierra», cualquier cosa en lugar de permanecer en aquella ciudad receptora, tan violenta para criar a las nuevas generaciones de la familia (campesina de San Carlos, comunicación personal, 3 de marzo, 2015).

En la actualidad, desconocen el estado del predio malvendido. Lo importante es afianzarse en la nueva vivienda que lograron construir con el esfuerzo familiar, la cual, a su juicio, deberá titular el padre cabeza de hogar. Paralelamente, las dos campesinas tratan de obtener un crédito de vivienda que más tarde puedan legar a los niños. No hizo falta la restitución, pues la ven como un proceso engorroso que además no podrían asumir porque, en su entendido, no fueron víctimas de despojo, ya que recibieron dinero a cambio del terruño (campesina de San Carlos, comunicación personal, 12 de junio, 2019).

[161]

3.2 Mujeres reclamantes con proceso activo bajo la Ley 1448 de 2011

Cuatro víctimas de despojo en el Urabá antioqueño se animaron a reclamar las tierras, algunas no tan convencidas, sin embargo, en medio del temor y la incredulidad, hoy tienen demanda en curso ante el Estado. Antes de ser desplazadas, estas mujeres habitaban las fincas con sus familias, pese a que ninguna era la propietaria. Tras años de dedicación a las labores domésticas y agrícolas, hoy reclaman en nombre de sus padres, hermanos o esposos, a quienes reconocen como los titulares de la tierra por derecho propio. También está la figura de la madre cabeza de familia que aspira a que le devuelvan la tierra en función de la maternidad (campesina de Urabá, comunicación personal, 2 de abril, 2015).

Con la migración forzada, algunas de estas campesinas lograron estabilizarse por fuera de las fincas, otras, en cambio, siguieron trashumando en medio de incontables precariedades. Como están las cosas, el retorno no es una opción porque es peligroso y trae malos recuerdos. Al menos se reclamó la tierra, tal cual lo sostienen, otra cosa es que hasta ahora no les ha funcionado y, en definitiva, son procesos lentos, desconsiderados o incluso turbios, como alguna de ellas los califica (campesina de Urabá, comunicación personal, 11 de julio, 2019).

[162]

Mientras que para algunas de las campesinas la reclamación va a la par entre hombres y mujeres otras perciben lo contrario, debido a que los roles de género y su presunta indefensión en comparación con los varones. Aunque la solicitud saliera favorable, estas campesinas no quieren retornar, ya que les implicaría nuevos peligros, agravados con la amenaza de violencia sexual (campesina de Urabá, comunicación personal, 16 de julio, 2019).

3.3 Mujeres ya restituidas en reconocimiento de titularidad de derechos y sujetos de reparación

Tres campesinas de Granada y una de San Carlos fueron restituidas y, en todos los casos, los varones han ejercido un papel decisivo frente a la propiedad. Según lo relataron, a una de ellas le fue cedido el terreno informalmente, lo que más tarde se le convirtió en un problema al momento de reclamar. En otro caso, las campesinas heredaron la tierra de sus padres, pero sus hermanos hombres la administran. Finalmente, para una de ellas la finca siempre ha sido de su esposo, aunque hasta ese momento no se

había escriturado la propiedad. Con la restitución de tierras se emprendieron procesos de formalización, pero a juicio de algunas testimoniantes hubiera bastado con la palabra del cónyuge para asegurar el predio.

Según las granadinas, el desplazamiento forzado en el municipio fue producto de la violencia generalizada a causa del conflicto armado, a veces, antepuesto al masivo abandono del campo debido a las dificultades económicas. En San Carlos sucedió algo parecido, de tal suerte que las confrontaciones armadas conllevaron el abandono forzado de las tierras, a lo cual la testigo se resistió por la falta de recursos materiales para salir de la localidad con sus hijos.

Obligadas por las necesidades económicas, las mujeres que emigraron retornaron a sus predios sin ningún tipo de acompañamiento. Más tarde, con la restitución de tierras, entre 2013 y 2014 se les formalizó la propiedad, en un caso como madre cabeza de hogar, mediante lo cual se acreditó el derecho a la reparación (campesina de San Carlos, comunicación personal, 4 de marzo, 2015), mientras que en los demás casos se reclamó en compañía del esposo. En el caso de las dos campesinas de Granada que reclamaron como hermanas y legítimas herederas del predio tras la muerte de sus padres, afirman que los proyectos productivos son la fortaleza de la reparación, pero se quejan de las continuas interrupciones para la entrega de los recursos. Si bien en estos casos el retorno no dependió de la restitución, ya que se dio de manera voluntaria y un par de años antes de que se promulgara la Ley, a través del mecanismo de reparación las campesinas formalizaron los bienes —a título personal o de la pareja—, a algunas se les construyó una nueva vivienda —no de la mejor calidad— y emprendieron iniciativas productivas (campesina de Granada, comunicación personal, 14 de junio, 2019).

[163]

4. Discusión

A continuación, se retoman los tres perfiles anteriores en aras de discutir los testimonios a la luz de las premisas teóricas que ayudan a dimensionar la magnitud de lo que está en juego en la reclamación de tierras por parte de las mujeres.

4.1 Campesinas despojadas que no reclamaron sus tierras

Casos de este tipo ilustran el predominio de la propiedad rural a cargo de los varones, sustentada desde la crianza que alienta el carácter dominante

en los hombres y la sumisión en las mujeres (Bourdieu, 1998). Ante el fracaso de iniciativas legislativas, como la primera política de mujer rural en la década de 1980 o la débilmente regulada Ley 731 de 2002, en la ruralidad persiste la visión del varón como el legítimo dueño y señor de los medios de producción, mientras que las labores desempeñadas por mujeres pasan inadvertidas, incluso entre ellas mismas. A la cuestión naturalizada se suman las limitaciones mercantiles y estatales, poco favorables a las campesinas (Meertens, 2008 citada en Zuluaga, 2011).

En contextos de conflicto armado, la no titularidad de las mujeres incrementa su vulnerabilidad frente a la eventual pérdida de los esposos y al despojo; incluso teniendo patrimonio desconocen los linderos y el estado de las escrituras, lo que podría perjudicarlas en cuestión de reclamación o formalización. Ante la asimetría de género en las relaciones de poder en el campo, no basta con invocar el llamado «patrimonio familiar», porque a diferencia de lo que ocurre cuando las mujeres controlan la tierra, el patrimonio familiar no basta para contener el maltrato físico ni el desamparo material (Flores y Espejel, 2012; Zuluaga, 2011). Este continuo de exclusión se nutre de las posiciones de poder en las interacciones cotidianas, visibles en los regímenes patrimoniales que se afianzan en la división sexual del trabajo. En la ruralidad, el sesgo patrimonial de género se traduce en el aparente sinsentido de activar mecanismos jurídicos para titularle tierras a las campesinas, a quienes atañe lo doméstico y poco entienden de labores productivas remuneradas (Facio, 2002).

[164]

Al igual que los 7.7 millones de desplazados internos en Colombia (Rolón, 2018, diciembre 26), estas mujeres sancarlitanas huyeron de sus territorios para salvaguardar sus vidas y las de su familia. Según la Ruta Pacífica de las Mujeres (2013), a través del desplazamiento forzado se destruyen los arraigos de las poblaciones para usurpar las tierras e incluso el territorio en su relación geo-eco-antrópica (Sosa, 2012). En los lugares de acogida, los hombres y las mujeres no se acoplan de la misma forma: mientras las campesinas se adaptan más fácil que los varones en lo laboral, la pérdida de los nichos productivos desata en los hombres una pesada carga emocional, pues ven menoscabado su estatus de proveedores, a diferencia de las mujeres que son más recursivas para la generación de ingresos (Meertens, 2006).

Cuando regresaron a San Carlos a comienzos de la década del 2000 ya habían cesado las confrontaciones y las veredas se repoblaron progresivamente,

lo que no significó el final del conflicto armado. Es común que durante los primeros años del retorno se prolongara la inestabilidad material. Al igual que el deseo inicial de estas campesinas, usualmente las mujeres prefieren permanecer en los lugares de reubicación, a menos que haya garantías de seguridad para sí mismas y los suyos (Meertens, 2006).

En cuanto a las tierras perdidas, estas mujeres no estaban conscientes de que fueron despojadas en medio de la zozobra para malvender las tierras. El desconocimiento de las modalidades de despojo implica, de una parte, el impedimento para las campesinas a ser reparadas y, por otro lado, la anulación del reconocimiento como sujetos de derecho por cuenta propia y a cargo del Estado.

4.2 Campesinas reclamantes sin sentencia de restitución proferida

Igual que otras campesinas, las reclamantes de Urabá dedicaron años de su vida al cuidado de la familia y al trabajo de la finca, si bien usualmente no han sido reconocidas como productoras (Thalia Kidder en Medellín Cano, 2015, abril 4). En el caso de estas mujeres, todas son reclamantes, pero ninguna es dueña del predio a restituir. En estos escenarios, el trabajo reproductivo es una barrera para la participación de las mujeres en el mercado laboral y, asimismo, les impide el acceso a otros derechos, frustrando de paso otras opciones de autorrealización (Kidder en Medellín Cano, 2015, abril 4).

[165]

Por tradición, el Estado no cuantifica estas actividades, con lo cual se agudiza la dicotomía entre lo público y lo privado, más las subsecuentes configuraciones sociales y atribuciones de género (Alviar, 2008). De acuerdo con el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD citado en Kidder, 2015), lo anterior mina la productividad del país, en vista de que las horas no remuneradas dedicadas al cuidado representan cerca de 20% del producto interno bruto nacional.

De cualquier forma, un llamado al reconocimiento económico y moral del papel de las mujeres en calidad de productoras, a sus aportes para la seguridad alimentaria o a las labores de cuidado que históricamente han desempeñado en ningún caso basta para desmontar los regímenes de género que las envuelven, entendidos como el complejo de relaciones que se desarrollan cotidianamente en las instituciones y que son el resultado de

procesos más amplios de socialización, por lo que vienen cargados de discursos y prácticas que contribuyen a perpetuar la desigualdad entre hombres y mujeres (Connell, 1987). De hecho, estos factores suelen instrumentalizarse para abonar a las funciones domésticas en la preservación del rol reproductivo (León, 1986).

Estos regímenes de género, heredados desde la colonia (León, 2008), impiden que las mujeres gocen plenamente de los derechos, perpetuando así la exclusión del contrato social moderno ideado por varones. Lo anterior, a su vez, reproduce lo que se califica como *violencia patrimonial de género* (Flores y Espejel, 2012), afincada en el desconocimiento de los derechos de propiedad y de los beneficios derivados de la administración de los bienes (Zuluaga, 2011, p. 5952). Asimismo, a las mujeres se les dificulta «sentirse dueñas» de las parcelas, dejando a cargo de los varones la toma de decisiones, quienes por su parte no consideran sus necesidades (Zuluaga, 2011).

En medio de las disputas por la tierra, las reclamantes urabaenses fueron desplazadas y en sus demandas han atestiguado la brutalidad de la guerra con la presencia indiscriminada de actores armados que se oponen a la restitución (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013). Entre los responsables figuran estructuras paramilitares asociadas con el despojo en la región y también vinculados con la desarticulación de los procesos organizativos de mujeres alrededor de la exigibilidad de derechos sobre la tierra.

[166]

Otra cosa sucede en casos como el que vivió una de las reclamantes con el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) (campesina de Urabá, comunicación personal, 4 de noviembre, 2015). En este proceso no hubo violencia de por medio, más bien se dio lo que Helena Alviar (2008) califica como las tensiones que origina el derecho de propiedad entre los grupos marginados, pues años atrás el Incora le arrebató las tierras a esta humilde familia para otorgársela a población indígena, también necesitada del terreno. La desarticulación estatal es igualmente responsable de la precarización con las tierras: en el afán de proteger los derechos de algunos se vulneran los derechos de otros.

Desde luego, en el Urabá antioqueño también se han registrado procesos de despojo en manos del Estado, el cual actúa deliberadamente para favorecer intereses particulares, ya sea mediante actos de corrupción o a través del diseño amañado de normas, en procesos de captura del Estado

(Garay, 2008). Este tipo de cosas contribuyen a la concentración de la tierra con altos niveles de acaparamiento en Colombia, registrando a la fecha un Gini de 0,88 (Oxfam, 2016).¹

Entretanto, las reclamantes continúan en espera de sentencia, a pesar del llamado de atención de la Corte Constitucional al Gobierno a finales de 2015 (Sentencia T-679) sobre la necesidad de agilizar los procesos de restitución, de cara al tiempo de vigencia de la Ley 1448. Para la ejecución eficiente de la política de restitución de tierras también se necesita desvertebrar y judicializar a las organizaciones criminales responsables del despojo, pues solo así se lograría detener el acaparamiento de la tierra, que no se elimina a la redistribución de la gran propiedad (Machado, 1998 citado en Meertens, 2006).

A lo anterior se añaden los factores «externos» en contra de las campesinas, a las que por sí mismas no se les reconoce el derecho a la tierra, exigiéndoseles una serie de trámites civiles para comprobar la relación con el varón (Parada, investigadora del Observatorio de Restitución y Derechos de Propiedad Agraria, comunicación personal, 12 de mayo, 2014). Lo dicho, más la dificultad de las testimoniantes para autorreconocerse como sujetos de derecho frente a la tierra, entorpece aún más los procesos de restitución para las mujeres.

[167]

4.3 Mujeres ya restituidas con titularidad de derechos sobre la tierra

De acuerdo con Carmen Deere y Magdalena León (2000), aunque a partir de la década de 1980 comenzaron a promulgarse abundantes normas en Latinoamérica a favor de la igualdad de género, en la práctica persisten las brechas entre hombres y mujeres, con serias desventajas para las segundas en aspectos como la titularidad y administración de la tierra.

Según datos del último censo nacional agropecuario (Oxfam, 2017), en cerca de 60% del área rural dispersa del país los hombres toman las decisiones de producción sobre la tierra, 24% a cargo de las mujeres y 16,5% entre ambos. Las campesinas solas tienen menor acceso a crédito, maquinaria y

¹ El coeficiente de Gini para la tierra es un indicador entre 0 y 1, donde 1 representa la máxima desigualdad, lo que quiere decir que un Gini de tierra para Colombia de 0,88 es una alerta sobre los altos niveles de concentración de este recurso en el país (Oxfam, 2016).

asistencia técnica, mientras que cuando las decisiones se toman entre los dos tienen mejores resultados. Este contexto no es ajeno a la restitución, lo que deja en evidencia los rezagos del sistema judicial para entender el concepto de propietaria, poseedora u ocupante, disminuidos en los casos de parejas porque según los operadores —jueces y funcionarios administrativos— la propiedad en cabeza de los hombres equivale al beneficio de la compañera. De los cuatro casos de mujeres restituidas, dos de las sentencias priorizan la versión de los esposos y reparan a título de la pareja. Esto a su vez puede entenderse como el enfoque familista del Estado, exceptuando los casos en los que las y los funcionarios se salen del esquema y reconocen a las mujeres como titulares de derecho y propietarias de la tierra sin mayores preámbulos.

En el censo no se pregunta por la propiedad formal sino por la tenencia, arrojando que el tamaño de la tierra en cabeza de mujeres es menor que en el caso de los hombres: casi 74% de las mujeres tienen menos de 5 ha en comparación con 62% de los hombres. En el rango entre 5 y 100 ha, la participación de los hombres es mucho mayor. Lo mismo sucede con las testimoniantes restituidas, para las que el promedio de la extensión del terreno es igual o menor a 5 ha. Finalmente, en el censo sobresale la creciente participación de las mujeres como jefas de hogar, de manera que en 2005 82% de los hombres asumían la jefatura, pasando ahora a 72,2%. Entre las cuatro entrevistadas restituidas, dos asumen la jefatura familiar, sin embargo, esto no les ha garantizado la igualdad de condiciones para acceder a mejores formas de trabajar los predios. Aunque en los casos estudiados hay dos mujeres con jefatura, las demás salen restituidas bajo la figura de la unidad familiar.

[168]

Tras la puesta en marcha de la restitución en el Oriente antioqueño un alto porcentaje de las víctimas ha iniciado la ejecución de un proyecto productivo, por un valor aproximado de 24 millones de pesos. Para Alejandra Coll (2015) los proyectos cumplen con el enfoque transformador de la Ley 1448 de 2011, pero es necesario analizar a fondo si las iniciativas ofertadas a estas campesinas —ganadería, café y caña— efectivamente satisfacen sus necesidades productivas y de perdurabilidad.

Pese a las dificultades, los proyectos se han venido sosteniendo, aunque el tamaño de los terrenos restituidos no siempre equivale a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) (Ley 160 de 1994), dado que eran propiedades privadas que nunca tuvieron el tamaño de la UAF regional. De igual forma, la calidad de las viviendas entregadas tras la sentencia no es la mejor, por lo

que en ambos casos podría comprometerse la integralidad de la reparación y la sostenibilidad en el largo plazo de las iniciativas productivas, además de abrir futuras brechas para el despojo de tierras a través de la compra masiva de pequeños fundos improductivos (Uribe, investigadora del Observatorio de Restitución y Derechos de Propiedad Agraria, comunicación personal, 12 de mayo, 2014).

A lo anterior se suma el hecho de que si estas mujeres no se insertan en ninguna cadena asociativa para equilibrar la competencia del mercado, al final la restitución solo contribuirá a perpetuarlas en la pobreza (Gutiérrez, ex funcionaria pública, comunicación personal, 12 de agosto, 2019). En ocasiones, lo anterior se cruza con la ubicación problemática de los terrenos, pues además de la inaccesibilidad física, muchas de estas áreas no pasan por un reordenamiento social del territorio que favorezca la reconstrucción del tejido social (Uribe, investigadora del Observatorio de Restitución y Derechos de Propiedad Agraria, 12 de mayo, 2014).

Frente a ello, la política de restitución de tierras aspira a trascender la entrega particular de los predios y reconstruir las comunidades. La reparación gota a gota no ha logrado resarcir estas necesidades porque entiende la propiedad como un asunto individual. En estos términos, la problemática de las campesinas termina reduciéndose a un tema de mujeres con escritura, a quienes se les dificultará constituirse como sujetos de derecho más allá de una nominación.

[169]

Con todo lo dicho, las testimoniadas afirman que la restitución ha sido relativamente sencilla, semejante al criterio de Forjando Futuros (s. f.) respecto a la *fluidez* de la reparación en el Oriente antioqueño, caracterizado por el abandono forzado y con escasos oponentes a las demandas. De la mano se dieron los retornos en la región, con 82% antes de las sentencias, apoyados en programas de las alcaldías de Medellín, Granada y San Carlos en los planes de desarrollo municipal 2008-2015.

Sin embargo, acceder a la propiedad mediante la reparación es ambivalente. Por un lado, las mujeres han hallado una oportunidad para la exigibilidad de sus derechos; en el caso de las campesinas reconocidas como víctimas del conflicto armado, funciona una especie de esencialismo estratégico (Gayatri Spivak citada en Lamas, 2006) para el reconocimiento como sujetos de derecho respecto a la tierra. No obstante, hay una línea delgada entre la victimización estratégica para el reconocimiento de la

titularidad de derechos vía restitución y la victimización del esencialismo sustancialista (Spivak citada en Lamas, 2006), apegado a supuestas esencias como la fragilidad femenina, lo que podría devenir en la revictimización y en el abatimiento moral.

Bajo este manto se problematiza la victimización estratégica de las mujeres campesinas para el reconocimiento de la titularidad de derechos mediante la reparación en el conflicto armado. Cabe entonces preguntarse, de acuerdo con Judith Butler (1989a citada en Mattio, 2009, p. 4) respecto a la identidad como «víctimas»: «¿Qué uso será legislado y qué juegos se producirán entre legislación y uso de tal manera que los usos instrumentales de “identidad” no se conviertan en imperativos de regulación?».

Lo anterior permite volver sobre la victimización, una nominación transitoria en medio de un proyecto más amplio de subjetivación jurídica y política. Finalmente, queda el peligro de exotizar la guerra como el escenario para que las mujeres puedan negociar transformaciones en sus vidas, dejando a un lado los daños cotidianos que también urgen en soluciones. Como sea, tampoco hay que desconocer la existencia del conflicto armado, porque de esto depende la impartición de justicia para los victimarios (Alviar y Jaramillo, 2012).

[170]

4.4 Qué esperar de la restitución de tierras para las mujeres en clave de construcción de paz territorial

La restitución de tierras se retomó en la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo de Paz. Tras ocho años de implementación de la Ley 1448 de 2011, a 2020 se han fallado 5793 sentencias, con las cuales se les ha reconocido 9925 títulos de propiedad a mujeres, frente a 9536 para varones, equivalentes a 380 208 hectáreas restituidas (Fundación Forjando Futuros, s. f.) de un total de entre 6 y 8 millones de hectáreas despojadas o abandonadas. A pesar de las cifras, reconforta saber que la restitución avanza a favor de las campesinas, lo que en otros tiempos era impensable. Hasta hoy, el Oriente antioqueño aventaja significativamente al Urabá en el número de sentencias proferidas, fundamentalmente por las características del desarraigo en cada área.

Dentro de las estrategias del Acuerdo para la construcción de paz están los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), distribuidos en Antioquia en el Bajo Cauca, Nordeste y Urabá. Dichos programas se diseñaron

para ejecutarse en los 170 municipios del país más afectados por el conflicto armado, mediante los cuales se busca involucrar a las comunidades para convenir las estrategias de desarrollo y construcción de paz. En la actualidad, Urabá tiene más de 6300 solicitudes de restitución y hasta el momento, no se han resuelto ni 5% de estas. Adicionalmente, los PDET parece que no pasan de ser meros ejercicios consultivos con la comunidad que no logran materializarse en la práctica.

El asesinato de líderes sociales también ha marcado al Urabá, aunque sin extinguir las iniciativas de construcción de paz territorial, sobre todo, iniciativas organizadas de las que forman parte algunas de las testimoniantes urabaenses. Otras no participan del activismo, pero desde su esfera individual confían en el Acuerdo de Paz, porque de hecho ya han notado cambios positivos en sus entornos (campesina de Urabá, comunicación personal, 11 de julio, 2019). De su lado, las campesinas del Oriente antioqueño entienden que la construcción de paz se gesta desde las prácticas cotidianas, con la gente en las veredas que de a poco han venido recomponiendo sus proyectos de vida colectivos (campesina de Granada, comunicación personal, 14 de junio, 2019).

En la actualidad Antioquia atraviesa una compleja situación de derechos humanos, lo que difícilmente la ubica como un escenario prometedor para la implementación de los acuerdos (Gutiérrez, ex funcionaria pública, comunicación personal, 12 de agosto, 2019). A pesar de ello, el testimonio de estas mujeres muestra su compromiso con la paz positiva, que a diferencia de la paz negativa no se limita a entender la paz como la ausencia de confrontaciones, sino como apuesta continua por el bienestar personal y colectivo, por la tranquilidad y la solidaridad. Al final, la paz no es «nada del otro mundo», como diría una de las testimoniantes de Oriente (campesina de Granada, comunicación personal, 14 de junio, 2019): Se trata de vivir bien, sin que unos pocos tengan mucho, a costa del sufrimiento y la precariedad de otros y otras.

[171]

Conclusiones

La tierra es la base del conflicto armado en el país y, en buena medida, la clave para resolverlo. Parece un lugar común en la literatura académica, pero ayuda a simplificar años de historia colombiana, durante los cuales las

mujeres han resultado fuertemente desfavorecidas. Pensar en la titularidad de derechos de propiedad para las campesinas es, sin duda, el primer paso dentro de un amplio trayecto para recomponer el campo en el país.

Desde luego, un título de propiedad no basta, sin embargo, es una pieza clave para empoderar a las mujeres en la reconstrucción de los entornos devastados por la guerra. Distintas experiencias han mostrado el valor de la participación activa de las mujeres en estos procesos, por la capacidad de estimular la reconfiguración del tejido social, por el fuerte compromiso de muchas para activar procesos de memoria histórica y por liderar proyectos productivos asociativos, la custodia de semillas nativas, la salvaguarda de la soberanía alimentaria local, además de liderar iniciativas de construcción de paz territorial.

En este sentido, la restitución de tierras se entiende como un mecanismo a través del cual las campesinas pueden dignificar el trabajo que han desempeñado anónimamente en las fincas durante generaciones. Es una cuestión de justicia de género, pero, ante todo, una puerta que se abre para el respaldo material de las mujeres en medio de estructuras tan asimétricas como el derecho y la distribución de la tierra. En definitiva, se trata de un paso obligado para transitar de la victimización e invisibilización hacia una vida propositiva y autodeterminada en contextos que privilegian la base material para la toma de decisiones.

[172]

Referencias bibliográficas

1. Albán, Álvaro. (2011). Reform and self defeating agrarian reform in Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13 (24), pp. 327-356.
2. Alcaldía El Peñol. (s. f.). Galería de mapas. Departamento de Antioquia. Subregiones y municipios. Recuperado de <http://www.elpenol-antioquia.gov.co/MiMunicipio/GaleriaDeMapas/Mapa%20Antioquia.jpg>
3. Rolón Salazar, Mariana. (2018, diciembre 26). Hay más víctimas de desplazamiento forzado en Colombia que número de habitantes en Costa Rica. *ACNUR*. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/12/5c243ef94/hay-mas-victimas-de-desplazamiento-forzado-en-colombia-que-numero-de-habitantes.html>
4. Alviar, Helena. (2008). Propiedad. En: Jaramillo, Isabel Cristina y Sáez, Macarena (eds.). *La mirada de los jueces. Género en la jurisprudencia latinoamericana* (pp. 487-548). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.

5. Alviar, Helena y Jaramillo, Isabel Cristina. (2012). *Feminismo y crítica jurídica. El análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.

6. Amorós, Celia. (2000). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Madrid: Cátedra.

7. Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 60/147. (16 de diciembre de 2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

8. Bourdieu, Pierre. (1998). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.

9. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>

10. Coll, Alejandra. (2015). *Acceso de las mujeres a la tierra: realidades de la restitución y el desarrollo rural para las mujeres en Santander, Antioquia y Cauca*. Bogotá, D. C: Ruta Pacífica de las Mujeres y Comunitar.

11. Colombia. Congreso de la República. Ley 160. (5 de agosto de 1994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

12. 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 <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

13. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-679. (3 de noviembre de 2015). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-679-15.htm>

14. Comisión Colombiana de Juristas. (2011). *La política agraria y los derechos de las mujeres en Colombia*. Recuperado de http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/la_politica_agraria_y_los_derechos_de_las_mujeres.pdf

15. Connell, Raewyn. (1987). *Gender and Power*. Stanford: Stanford University.

16. Deere, Carmen Diana y León, Magdalena. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional.

17. El Espectador. (2019, marzo 6). Colombia, México y Brasil encabezan lista mundial de líderes sociales asesinados. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/colombia-mexico-y-brasil-encabezan-lista-mundial-de-lideres-sociales-asesinados-articulo-843482>

[173]

18. Estrada, María del Rosario y Rodríguez, Nadia Margarita. (2014). La política de tierras para la población desplazada 2001-2011: de la protección a la restitución. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16 (1), pp. 75-121. <https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.02>

19. Facio, Alda. (2002). Con los lentes del género se ve otra justicia. *El Otro Derecho*, 28, pp. 85-102.

20. Flores, Aurelia y Espejel, Adelina. (2012). Violencia patrimonial de género en la pequeña propiedad. *El Cotidiano*, 174, pp. 5-17.

21. Fraser, Nancy. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*. Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.

22. Fundación Forjando Futuros. (s. f.). Sistema de Información Sembrando Paz. Recuperado de <http://siff.eaconsultores.com.co/Datos/Index>

23. Garay Salamanca, Luis Jorge (dir.). (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá, D. C.: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Recuperado de https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/Otros%20mapas%20y%20documentos/Captura%20y%20Reconfiguraci%F3n%20Cooptada%20del%20Estado%20Colombiano.pdf

24. Guzmán, Diana y Chaparro, Nina. (2013). *Restitución de tierras y enfoque de género*. Bogotá, D. C.: Dejusticia. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_365.pdf

25. Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. (2004). Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *Documento Cede*, 23, Recuperado de <http://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/d2004-23.pdf>

26. Medellín Cano, María José. (2015, abril 4). El trabajo invisible de las mujeres rurales. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/el-trabajo-invisible-de-mujeres-rurales-articulo-553139>

27. Lamas, Marta. (2006). Género: algunas precisiones conceptuales y teóricas. En: *Feminismo: transmisiones y retransmisiones*. México: Taurus.

28. León, Magdalena. (1986). Política agraria en Colombia y debate sobre políticas para la mujer rural. En: Deere, Carmen Diana y León, Magdalena (eds.). *La mujer y la política agraria en América Latina* (pp. 43-64). Bogotá, D. C.: Siglo XXI.

29. León, Magdalena. (2008). La propiedad como bisagra para la justicia de género. En: Castro, Roberto y Casique, Irene (eds.). *Estudios sobre cultura, género y violencia contra las mujeres* (pp. 291-318). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de http://www.crim.unam.mx/drupal/crimArchivos/Colec_Dig/2007/Roberto_Castro/9_La_propiedad_como_bisagra_para_la_justicia_de_genero.pdf

30. Machado, Absalón. (2011). La tierra y el desarrollo humano. *Semillas*, 44-45. Recuperado de <http://www.semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/articulo%2003.pdf>

31. Mattio, Eduardo. (2009). ¿Esencialismo estratégico? Un examen crítico de sus limitaciones políticas. *Construyendo Nuestra Interculturalidad*, 4 (5), pp. 1-11.

32. Meertens, Donny. (2006). Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz. Informe final de la consultoría sobre derechos de las mujeres a la tierra. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/51537/1/tierraderechosygenero.pdf>

33. Meertens, Donny. (2011). La dimensión de género en el desplazamiento interno: Respuestas institucionales en el caso colombiano. *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, pp. 41-52. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27837.pdf>

34. Oxfam. (2016). Desterrados: Tierras, poder y desigualdad en América Latina. Recuperado de https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf

35. Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf

36. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá, D. C.: INDH PNUD. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf

37. Rodríguez, Claudia. (2014). La ley de restitución de tierras desde la perspectiva de género. *Justicia Juris*, 10 (1), pp. 53-65. Recuperado de <http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/viewFile/299/280>

38. Ruta Pacífica de las Mujeres. (2013). *La verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia (versión resumida)*. Bogotá, D. C.: Ruta Pacífica de las Mujeres.

39. Sosa, Mario. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Ciudad de Guatemala: Cara Parens.

40. Uprimny, Rodrigo y Sánchez, Nelson. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (2), pp. 305-342. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1373/1263>

41. Valdivieso, Andrés Mauricio. (2012). La justicia transicional en Colombia: Los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la política de Santos. *Papel Político*, 17 (2), pp. 621-653.

42. Vélez, Ana Cristina. (2013). A la zaga de lo político: La agenda mediática de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *Co-herencia*, 10 (18), 79-103. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.10.18.3>

43. Zarka, Yves Charles. (1999). La invención del sujeto de derecho. *Isegoría*, 20, pp. 31-49. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1999.i20.91>

44. Zuluaga, Gloria. (2011). El acceso a la tierra: Asunto clave para las mujeres campesinas en Antioquia, Colombia. *Revista Facultad Nacional de Agronomía Medellín*, 64 (1), pp. 5953-5954.

[175]



Yamith Quiroz David
Anatomías, estudio I
De la serie *Construcciones frágiles*
Escultura, pala de hierro, cabos
de hierro
320 x 25 x 32 cm
2019
Medellín



Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental*

Anna María Franco Gantiva (Colombia)**

Resumen

Las subregiones de Antioquia que hacen parte del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) —Urabá y Bajo Cauca y Nordeste— se han caracterizado por ser una de las más violentas del departamento. La mayoría de sus municipios tienen un riesgo climático alto, extracción ilícita de minerales, conflictos socioambientales asociados al uso del territorio y altos niveles de pobreza en las zonas rurales. Estas condiciones agravan más la vulnerabilidad climática de las comunidades. Dentro de ese contexto, ¿cómo la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz incide en la adaptación al cambio climático de las subregiones PATR? A partir de la construcción concertada de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de las iniciativas finales consagradas en el PATR encaminadas a la construcción de paz territorial y que sirven como estrategias de adaptación y gestión de riesgo basado en comunidades (AbC) y de adaptación y gestión de riesgo basado en ecosistemas (AbE), alicientes para alcanzar una paz ambiental. Sin embargo, su implementación ha sido lenta y parcializada, acarreando un posible fracaso temprano, específicamente en el Bajo Cauca.

[177]

Palabras clave

Conflicto Armado; Conflicto Territorial; Conflicto Ambiental; Riesgo Climático; Posconflicto; Colombia.

Fecha de recepción: marzo de 2020 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2020

* El artículo hace parte del proceso de investigación doctoral en Medio Ambiente de la Universitat de Girona, España, desde 2017, *Adaptación al cambio climático a partir de la implementación del Punto 1 del Acuerdo de Paz en Colombia*.

** Politóloga. Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos. Especialista en Derecho Ambiental. Magíster en Sostenibilidad Ambiental, Económica y Social. Correo electrónico: anna.franco@urosario.edu.co

Cómo citar este artículo

Franco Gantiva, Anna María. (2020). Conflictos socioambientales en Antioquia tras la implementación del Acuerdo de Paz. Entre la construcción de la paz territorial y de la paz ambiental. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 177-209. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a08

Socio-Environmental Conflicts in Antioquia after the Implementation of the Peace Agreement. Between the Construction of Territorial Peace and Environmental Peace

Abstract

The implementation of the Action Plan for Regional Transformation (PATR) in Uraba, Bajo Cauca and the Northeast regions of Antioquia have been characterized as one of the most violent historically. Most of their municipalities have a high climatic change risk, due to the illegal extraction of minerals, socio-environmental conflicts associated with the use of the territory and high levels of multidimensional poverty in rural areas. These conditions increase the climatic vulnerability of communities. The main question addressed by this article is: How does the implementation of Point 1, of the Peace Agreement, influence the adaptation to climate change in the PATR sub-regions? The answer relies upon the participative construction of the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) and the final initiatives established in the PATR, that aim at the construction of peace in the territory, and work as strategies CbA and EbA, that further the construction of environmental peace. Nevertheless, its implementation has been slow and paralyzed bringing as a possible result an early failure, mostly in the Bajo Cauca region.

[178]

Keywords

Armed Conflict; Territorial Conflict; Environmental Conflict; Climate Risk; Post-Conflict; Colombia.

Introducción

El 24 de noviembre de 2016 en Bogotá el Estado colombiano, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, el cual dio por terminado por la vía política uno de los conflictos armados más largos del hemisferio occidental con la guerrilla más vieja del mundo.

De acuerdo al Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (Documento Conpes 3932 del 29 de junio de 2018), tomaría al menos quince años la ejecución total del Acuerdo Final, el cual estableció que la transformación debería ser en todas las zonas rurales del país; sin embargo, se convino priorizar la intervención estatal en los municipios más afectados por el conflicto. En esa línea, se identificaron 344 municipios de Zonas más Afectadas por el Conflicto (Zomac) y tras estudiar las condiciones de cada uno, de acuerdo a cuatro criterios de selección,¹ se estableció que 170 requerían una intervención inmediata (Decreto 893 del 28 de mayo 2017).

En noviembre de 2020 se cumplirán cuatro años de la firma del Acuerdo. Su implementación ha sido lenta y parcial. De las 578 disposiciones concretas, observables y medibles, más de 50% están en un avance mínimo o no ha iniciado. En lo que respecta al Punto 1 Reforma Rural Integral,² fundamental para la construcción de la paz territorial que persigue el Acuerdo y objeto de este artículo, tiene 56% de las disposiciones pactadas en estado mínimo, 31% sin iniciar y solamente 4% se han cumplido (Instituto Kroc, 2020). Del porcentaje cumplido se resalta la elaboración de la base técnica del PZA, los PDET y los PATR que consagran las iniciativas finales de los PDET y que tienen que armonizarse con los otros instrumentos de ordenamiento territorial, incluidos los de cambio climático.

[179]

¹ i) Pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas (NBI); ii) afectación muy alta y alta del conflicto; iii) institucionalidad administrativa y capacidad de gestión baja; y iv) presencia de economías ilegales.

² Tiene como principal objetivo alcanzar una transformación real estructural del campo a través del uso adecuado del suelo y la protección de las áreas de particular interés ambiental. Se crearon tres instrumentos de planificación territorial para alcanzar su cometido: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) y Plan de Zonificación Ambiental (PZA).

Para el caso de Antioquia, el Decreto 1650 de 2017 establece 55 municipios Zomac —44% del territorio departamental—, de ellos 24 son PDET clasificados en cuatro subregiones PATR.³ Empero, el departamento solo tiene dos subregiones PATR —Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá— que en total recogen 21 municipios PDET.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo develar cómo la construcción concertada de los instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en el Punto 1 del Acuerdo Final se convierten en una oportunidad para mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades rurales más vulnerables en las subregiones PATR de Antioquia —Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá—.

1. Metodología

[180] La investigación es de orden deductivo y cualitativo, en primer lugar, porque analiza el impacto del Punto 1 del Acuerdo Final en la resolución de conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y la capacidad de adaptación climática de las comunidades y de sus territorios en el marco de la construcción de paz territorial y ambiental en los casos de estudio de los PATR Urabá y Bajo Cauca y Noreste. Y en segundo lugar, porque lo realiza a través de fuentes primarias como entrevistas semiestructuradas y abiertas realizadas a un grupo seleccionado y representativo de autoridades en temas ambientales, de conflicto armado y posconflicto, pertenecientes a la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), la Dirección de Ordenamiento Territorial y la Dirección de Bosques de Corantioquia, la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y la Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) del Ministerio del Medio Ambiente, y la Fundación Paz y Reconciliación (Pares). Este grupo de *stakeholders* ha hecho parte activa del i) proceso de formulación, implementación y seguimiento, o ii) actúa como observador no gubernamental de la implementación. Las entrevistas fueron registradas en cuadernos de notas de campo.

Adicionalmente, se usaron como fuentes primarias documentos resultantes del proceso de formulación de los instrumentos de planificación creados en el Punto 1 de Acuerdo. Las fuentes secundarias analizadas en

³ Murindó y Vigía del Fuerte hacen parte del PATR de Chocó, y Yondó es parte del PATR del Sur de Bolívar.

la investigación fueron las políticas públicas nacionales y departamentales asociadas al tema de estudio, informes del Instituto Kroc, de la MAPP/OEA, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), de la Agencia de Renovación del Territorio, del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia), del Observatorio de Bosques de Antioquia, de la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), artículos académicos y datos estadísticos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), del Departamento Administrativo de Planeación y de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

Finalmente, y con el fin de visibilizar gráficamente algunos asuntos de relevancia del estudio, se elaboraron mapas con el programa ArcGIS 10.7 a partir de informes presentados por diversas instituciones competentes en el tema.

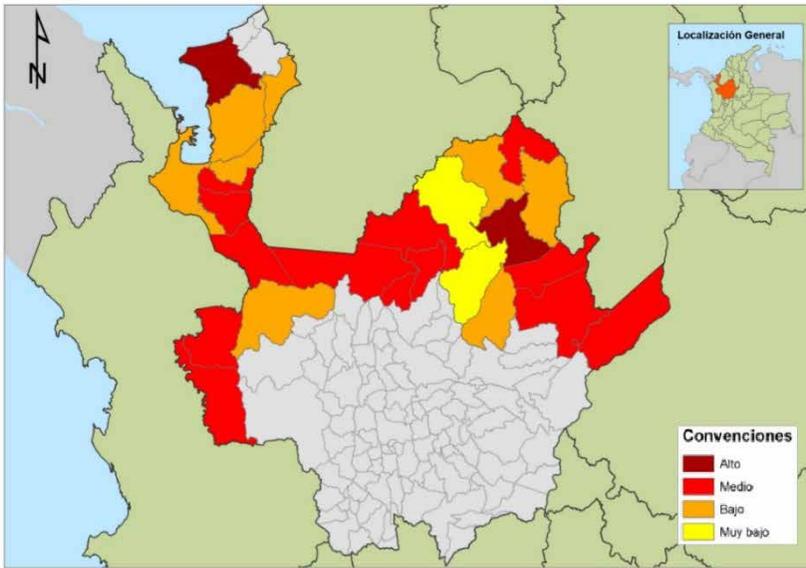
2. Crisis ambiental, conflictividad social y criminalidad en las subregiones del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá

[181]

2.1 Diagnóstico del cambio climático: vulnerabilidad y adaptación

Antioquia está conformado por nueve subregiones y 125 municipios, tiene una superficie de 63 612 km² y una población de 6 613 118 de habitantes, la población indígena es de 0,52% y las comunidades afrodescendientes son 10,59% de la población (Departamento Administrativo de Planeación, s. f.). 10,73% del territorio son ecosistemas estratégicos como páramos, humedales, bosques secos tropicales y manglares; además, cuenta con tres parques nacionales naturales (PNN) que abarcan 3% del territorio departamental: las Orquídeas, los Katíos y Paramillo. 11,8% del territorio y 8% de su población (473 865 habitantes) están amenazados por los efectos del cambio climático: de los 24 municipios PDET, 2 tienen riesgo climático alto, 10 se clasifican en riesgo medio, 7 en riesgo bajo y 2 en riesgo muy bajo (Ideam *et al.*, 2017) (véase mapa 1).

Mapa 1. Nivel de riesgo climático en los municipios priorizados en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (Documento Conpes 3932 de 2018).



Fuente: elaboración propia a partir de (Ideam *et al.*, 2017).

[182]

Con respecto a los municipios priorizados, aquellos localizados en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste tendrían un aumento de temperatura entre 0.5 y 1 °C, aunque en municipios como Ituango, Briceño, Validivia, Anorí y Amalfí sería entre 1 y 1.2 °C; también se espera una disminución de la precipitación promedio entre 10 y 30% para 2040 (MinAmbiente, s. f. a), lo que significa una ola de desertificación para ese año (comunicación personal, funcionarios Corantioquia, septiembre 9, 2019), mientras que la subregión del Urabá tendría un aumento de temperatura entre 0.81 y 1.2 °C en 2040 y su precipitación promedio tendría una tendencia constante, aunque podría llegar a aumentar entre 10 y 20% (MinAmbiente, s. f. b).

Frente a la capacidad de adaptación climática, los 24 municipios PDET tienen un nivel de adaptación sobresaliente (Ideam *et al.*, 2017); sin embargo, Corpourabá, Cordupaz y E3 (2017) ha indicado que los municipios en su jurisdicción tienen una baja capacidad de adaptabilidad climática como consecuencia de la deforestación, la debilidad institucional y el desarrollo de modelos económicos no sustentables, de hecho, es una de las zonas con mayor pérdida de biodiversidad en el país (González y Vásquez, 2017). A

las razones que expone Corpourabá se añade que Antioquia es el segundo departamento con mayor destrucción forestal y el que más concentra cantidad de conflictos asociados al uso del territorio, y al manejo y explotación de los recursos naturales no renovables entre 2000 y 2016 (González y Vásquez, 2017; Valencia y Riaño, 2017).⁴

Contradiendo lo que dice el Ideam, no es posible tener un nivel de adaptación climática muy alto o alto cuando existe deforestación, pero, sobre todo, cuando las comunidades tienen elevados niveles de necesidades básicas insatisfechas (véase tabla 1); de hecho, sin la intervención del aparato estatal estas comunidades son supremamente vulnerables a los efectos del cambio climático.

Tabla 1. Condiciones sociales en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Caracterización sociodemográfica			Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Población	Total		362 006	433 674
	Comunidades	Afrodescendientes	12%	34%
		Indígenas	1%	2%
	Distribución	Área urbana	215 634 (60%)	251 920 (58%)
		Área rural	146 372 (40%)	181 754 (42%)
Necesidades básicas insatisfechas				
Componente servicios	Energía	Total	96%-99%	82,7%-99,4%
	Acueducto	Área urbana	94%	90%
		Área rural	29%	42%
	Agua potable	Área urbana	87%	82,40%
		Área rural	3%	5,70%
	Alcantarillado	Área urbana	70%	80,60%
		Área rural	14%	18,30%

[183]

Fuente: elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de Planeación (s. f.) y DANE (s. f. a; s. f. b).

⁴ Durante estos años se registraron 179 conflictos asociados a la explotación de los recursos naturales no renovables. En Antioquia se localizaron 22% de los conflictos.

La baja cobertura de servicios públicos domiciliarios evidencia las condiciones precarias de las zonas rurales; además, en ambas subregiones la capacidad adaptativa «está caracterizada por un bajo porcentaje de superficie agrícola con sistemas de irrigación deficientes y un bajo porcentaje de áreas protegidas registradas» (MinAmbiente, s. f. a; s. f. b).

Ante esto es necesario destacar la elaboración del plan *Paz y Clima 2040* (Corpourabá, Cordupaz y E3, 2017), anterior a los PDET y en el cual participaron 309 personas de 105 organizaciones y colectivos, y que logró la priorización de 41 acciones. Sobresalen la transformación de los sistemas de agricultura y la construcción de barrios resilientes al cambio climático. Este ejercicio fue un ejemplo de participación que no se había dado antes en la región y que Julie Maldonado (2014) denomina la «democratización de los procesos de adaptación».

En lo que respecta a la subregión del Bajo Cauca y Nordeste, la autoridad ambiental es Corantioquia. Los municipios de esta subregión hacen parte de tres territoriales ambientales: Panzenú, Zenufaná y Tahamies. La formulación del Plan Regional para el Cambio Climático (PRCC) (Corantioquia, 2018) duro casi dos años y fue adoptado en diciembre de 2018. Algunas medidas estipuladas para el cumplimiento de las líneas estratégicas coincidieron con las iniciativas del PATR, tales como pago por servicios ambientales, transición a sistemas silvopastoriles para la producción de carne bovina y una reconversión al ordenamiento territorial. De acuerdo con los funcionarios de Corantioquia (comunicación personal, septiembre 9, 2019), a pesar de estas coincidencias, no hubo una articulación entre PDET, PATR y PRCC porque cuando este último fue terminado solo se empezaba hablar de los dos primeros planes en los territorios.

Aun así, es importante destacar que los ejes temáticos i —Hábitat natural y ruralidad— y iii —Desarrollo urbano— del PRCC son los que más coinciden con el objetivo de transformar integralmente la ruralidad en Colombia, de acuerdo con el primer punto del Acuerdo Final. Ahora bien, el PRCC se comenzó a implementar en 2019 y tiene un horizonte de planificación de veintidós años, dividido en tres plazos que se solapan con la revisión de los PATR. Esto implica que, de acuerdo con los funcionarios de Corantioquia entrevistados (comunicación personal, septiembre 9, 2019), siempre y cuando —sobre todo— exista voluntad política se podrán articular esfuerzos para avanzar desde ambos instrumentos de planificación —PATR y

[184]

PRCC— en la adaptación climática del territorio; sin embargo, para alcanzar la implementación del PRCC también se deben superar dos barreras más: económica y de seguridad.

Tanto *Paz y Clima 2040*, como el PRCC son insumos para el Plan Departamental de Cambio Climático de Antioquia (2018-2030), el cual articula de forma concreta y visible los PDET y los PATR, tal como se aprecia en el Plan y ratificado por los funcionarios de Corantioquia entrevistados (comunicación personal, septiembre 9, 2019).

2.2. Conflictos socioambientales y deforestación

En los 21 municipios que conforman las dos subregiones PATR de estudio se registran 14 conflictos, 9 de ellos relacionados a la minería aurífera y 5 al uso del agua (véase cuadro 1).

Sobre los conflictos entre una empresa y un grupo poblacional vale ampliar las denuncias que se presentaron en Ituango por Hidroituango y en Segovia con Gran Colombia Gold. En ambos casos se ha dicho que, además de las vías legales, se usaron acciones violentas en contra de los campesinos, tales como desplazamientos, desapariciones y hasta asesinatos (Pérez, 2014; Van Zeller, 2012). También se ha denunciado que en el Nordeste el conflicto entre dos grupos poblacionales distintos ha alcanzado provocaciones violentas, por ejemplo, algunas comunidades «se oponen a la extracción minera sin regulación, pues las malas prácticas y el uso del dragado están acabando con las cuencas hídricas de algunos municipios» (Pares, 2018, p. 52), lo cual ha desatado amenazas por parte de los mineros. Dicha situación sucede en las veredas Los Trozos y Tenche, municipio de Anorí, donde «los campesinos fueron amenazados por los mineros con “echarles” a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia» (Pares, 2018, p. 52).

[185]

Sin duda, la actividad minera es uno de los mayores detonantes de conflictos socioambientales en Antioquia y su práctica informal la que más pasivos ambientales puede llegar a generar. A 2017, solamente 2 municipios de los 21 de las subregiones PATR de estudio estaban exentos de minería —Carepa y Chigorodó, de Urabá—, 4 tenían actividad minera no aurífera⁵ —Urabá, Necoclí, Turbo y Apartadó, en Urabá—, el resto tenían actividades

⁵ Cobre, arenas y gravas, plomo, carbón térmico, plata y otros metales preciosos.

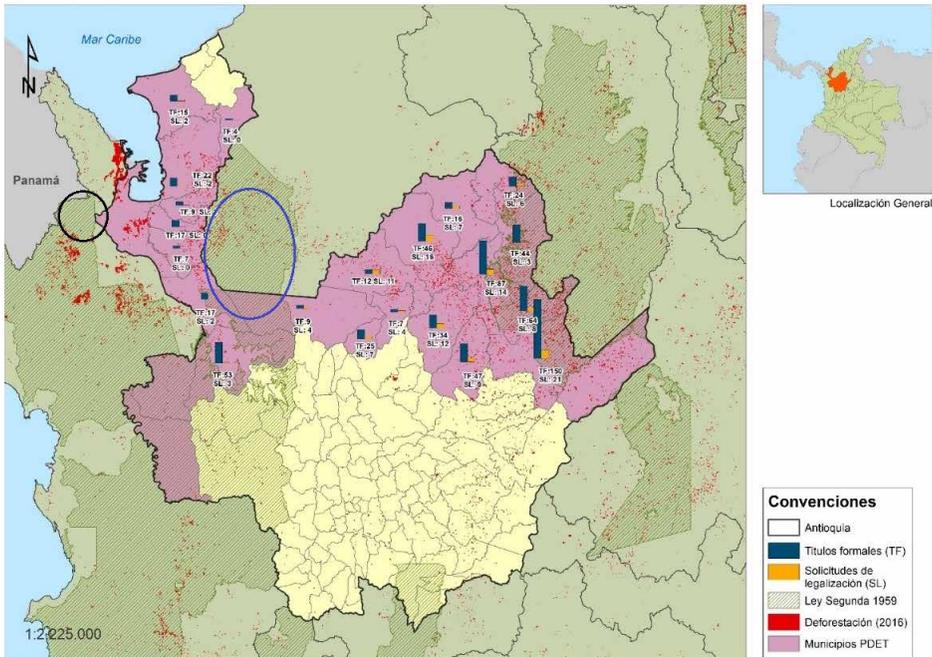
Cuadro 1. Tipología del conflicto socioambiental en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Actores en conflicto	Actividad económica en disputa	Impactos	Resolución del conflicto	Subregiones de estudio (ejemplos)
Empresa nacional/ internacional versus Campesinos, mineros, indígenas o afrodescendientes	Extractivismo (minería)	Contaminación y afectación de ecosistemas. Acaparamiento de tierras. Invasiones a predios.	Negociación. Vía jurídica.	Nechí: mineros versus Gran Colombia Gold por la explotación del oro. Segovia: mineros informales versus Frontino Gold (Zandor Capital S. A.) y Gran Colombia Gold por la explotación del oro.
	Generación de energía eléctrica (hidroeléctrica)	Afectación de ecosistemas. Desplazamiento de personas, cultivos y bienes patrimoniales. Impacto sobre áreas protegidas. Acaparamiento de tierras.		Amalfi y Anorí: mineros informales se quejan por la construcción de Porce III. Anorí: la comunidad local organiza protestas sociales por Porce IV. Briceño e Ituango: mineros, campesinos y la comunidad local se moviliza en contra de Hidroituango.
Grupo poblacional (≠) versus Grupo poblacional (≠)	Extractivismo versus Agricultura		Acciones violentas	Anorí: dragado del recurso hídrico para fines mineros.
Grupo poblacional (=) versus Grupo poblacional (=) o AAI	Extractivismo aurífero: Artesanal versus ilícito	Contaminación y afectación de ecosistemas. Deforestación.	Disputas. Vías de hecho.	Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá y Zaragoza: mineros informales en contra de actores armados ilegales que realizan minería criminal.

Fuente. elaboración propia a partir de investigador de Pares (comunicación personal, septiembre 19, 2019) y de Mario Pérez-Rincón (2014).

aurífera y no aurífera. En total, los 21 municipios concentran 37% (705) de los títulos vigentes de actividad extractivista, 27% (769) de las solicitudes totales para explotación mineral y 34% de los bosques del departamento (véase mapa 2) (Secretaría de Minas, 2017).

Mapa 2. Deforestación, títulos mineros y solicitudes de formalización en Zonas de Reserva y Parques Nacionales Naturales.



[187]

Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría de Minas (2017) y del Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a). * El círculo morado corresponde al PNN Paramillo y el violetinto a Los Katíos.

La minería —lícita e ilícita— no ha sido la única actividad generadora de deforestación. Los cultivos ilícitos, la ampliación de la frontera agrícola y el cambio de la cobertura vegetal para la ganadería extensiva también han contribuido significativamente, de hecho, esta última actividad fue la que más incidió entre 1980 y 2000.⁶ Por ejemplo, el Urabá no es una región minera, aun así, entre 1990 y 2015 fue la que más perdió cobertura natural y ha sido una de las regiones más golpeadas por el conflicto armado. El PNN Los Katíos

⁶ En 1980 existían más de dos millones de hectáreas, en el año 2000 solo quedaban 347 110 ha (17%).

tiene una afectación de 78% de su área total producto de la deforestación (González y Vásquez, 2017).

En la subregión PATR Bajo Cauca y Nordeste se localiza el PNN Paramillo, amenazado también por la agricultura intensiva y la ganadería durante el conflicto y ahora en el posconflicto. En 2015 era uno de los ecosistemas que conservaba bosque sin fragmentación ecosistémica. Tras la dejación de armas de las FARC se intensificaron las alarmas de deforestación. De hecho, en 2018 estuvo entre los principales núcleos de deforestación (Ideam, 2018a; 2018b; 2018c). Ituango y Dabeiba, municipios PDET con jurisdicción sobre el PNN han incidido en su deforestación. Ambos se caracterizan por tener rutas de narcotráfico, cultivos de coca y disidencias de la FARC. En Dabeiba, además, ejerce presión el Clan de Golfo (FIP, s. f.).

El PNN Paramillo es un ejemplo de lo que sucedió una vez las FARC se desplazaron a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización para comenzar su proceso de reincorporación. En muchos puntos calientes de biodiversidad quedó un espacio de poder que fue captado por otros grupos. En algunos municipios, ante la desaparición del veto de la violencia y de las regulaciones ambientales de las FARC se generaron conflictos entre comunidades, toda vez que surgieron grupos poblacionales que empezaron a deforestar zonas de reserva forestal y otros que se opusieron, como es el caso de Remedios, Segovia y Anorí (comunicación personal, funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019).

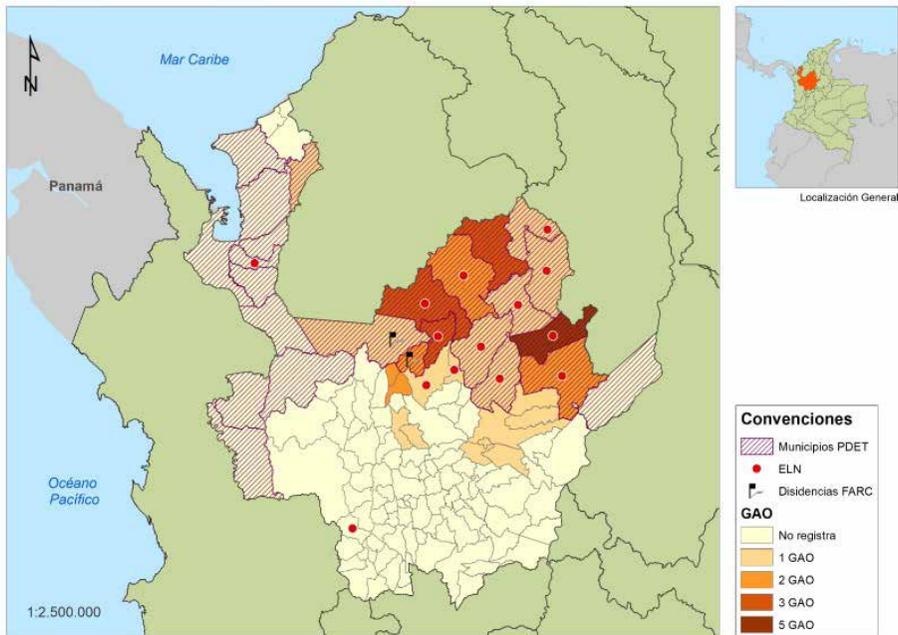
[188]

2.3 Presencia de grupos armados organizados en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá

Al término de la salida de las FARC de sus zonas de influencia y dominio, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC y otras organizaciones criminales comenzaron procesos de copiamiento y reconfiguración criminal en las subregiones en estudio (véase mapa 3). Como resultado de «la incapacidad del Estado para consolidarse en esos territorios como autoridad en materia de seguridad [...] lo que ha derivado en un escenario de alta producción de violencia e incertidumbre en materia de seguridad para las comunidades» (Pares, 2018, p.8). Por ejemplo, el ELN consolidó un sistema de justicia en la zona rural del municipio de Amalfi y se disponía a hacer lo mismo en Anorí y Valdivia (MAPP/OEA, 2017). En la

subregión del Bajo Cauca la reconfiguración criminal llevó al desplazamiento forzado de 5948 personas en 2018 (Defensoría del Pueblo, 2018, marzo 21). El interés por la producción de droga aumentó drásticamente —al finalizar 2016 los cultivos abarcaban 15 617 ha, mientras que en 2015 eran de 4809 ha (UNODC, 2017)—.

Mapa 3. Presencia de grupos armados organizados en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.



[189]

Fuente: elaboración propia a partir de Pares (2019).

3. Evaluación de la implementación del primer punto del Acuerdo Final

Hasta este punto se han presentado una caracterización climática —vulnerabilidad, adaptabilidad y retos—, los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio y de las dinámicas de la «reconfiguración» criminal en las subregiones PATR. A partir de aquí se analizará la importancia de implementar los PDET y cómo estos, desde la clasificación que se propone, son a su vez medidas de adaptación al cambio climático basada en comunidades o ecosistemas.

3.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): origen e importancia

En la primera ronda de diálogos exploratorios para la construcción de la Agenda de Negociación entre el Gobierno nacional y las FARC, este último hizo entrega de un documento que contenía dieciséis puntos de negociación. Dos en particular son elementales para efectos prácticos de este artículo, el numeral 3, *Política Agraria Integral*, el cual aborda, entre otros temas, el ordenamiento territorial, la redefinición de la frontera agrícola y la necesidad de hacer una reforma que solucionara la prestación de los servicios básicos domiciliarios y mejorara la conexión a través de la infraestructura vial (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018a). Y el numeral 4, *Explotación y conservación de los recursos naturales*, que trata lo concerniente a la protección del ambiente sobre un desarrollo sostenible.

En la segunda ronda de estos diálogos exploratorios, y teniendo en cuenta lo propuesto por las FARC, aparecieron los PDET como un tema identificado dentro del numeral 1. Una vez comenzó la segunda fase del proceso —discusión de la Agenda de Negociación—, la delegación del Gobierno y las FARC recibieron las propuestas del *Foro de Política de Desarrollo Agrario Integral (Enfoque Territorial)* organizado por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional, donde se aportaron ideas y soluciones para el Punto 1. El reordenamiento territorial, conforme a los usos y a la vocación del suelo, fue una de las necesidades comunes identificadas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018b).

En este orden de ideas, la Reforma Rural Integral se acordó bajo cuatro pilares básicos.⁷ El segundo pilar aborda la elaboración y desarrollo de los PDET, los cuales nacieron como una forma de reparación colectiva y de inclusión social. Seis meses después de la firma del Acuerdo Final, surgió el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017, reiterando que estos subyacen en la premisa de que la construcción de una paz estable y duradera solo se da a partir de un cambio profundo de las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de los territorios a intervenir. De lo anterior se colige que la base para construir una paz territorial va más allá de la ausencia

⁷ i) Acceso y uso de la tierra de forma cuantitativa y cualitativa; iii) planes nacionales en el área rural; y iv) seguridad alimentaria y nutricional.

de guerra en los asentamientos; asimismo, significa mejorar y dignificar las condiciones de la población a través de una real oferta estatal integral — servicios básicos domiciliarios, educación, justicia, alternativas económicas a las actividades ilícita—.

En tal sentido, los PDET se enfocan en ocho pilares para alcanzar las transformaciones de las zonas rurales: i) ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; ii) infraestructura y adecuación de tierras; iii) salud rural; iv) educación y primera infancia rural; v) vivienda rural, agua potable y saneamiento; vi) reactivación económica y producción agropecuaria; vii) derecho a la alimentación; y viii) reconciliación, convivencia y paz.

Tanto el Acuerdo Final, como el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 de establecen que los acuerdos asociados a los PDET se harían durante los primeros doce meses tras la firma del Acuerdo. Esto no sucedió. Su elaboración comenzó después de un año y el resultado de los dieciséis PATR estuvo listo dos años y tres meses después.

Por último, es conveniente señalar que a pesar de que son las FARC las que traen a la mesa el tema de protección y conservación ambiental, esto solo hace parte de un discurso de reivindicación política de su lucha campesina, toda vez que su estrategia militar conllevó a la generación de «para-Estados» a partir de la creación «de las famosas “zonas liberadas”, que eran zonas de movilidad seguras. [...] [donde era] fundamental sacar la institucionalidad y aislar a la sociedad» (Ávila, 2019). Estas «zonas» son como «márgenes del Estado» que son lugares territoriales, pero, sobre todo, «lugares de prácticas en los que la ley y otras prácticas estatales» son colonizadas por otras formas de regulación (Das y Pool, 2008).

[191]

La regulación que hicieron las FARC sobre los recursos naturales «como autoridad ambiental» se constituyó en un mecanismo para lograr zonas de movilidad segura que respondieron a estrategias principalmente de carácter militar. Por ejemplo, en la reglamentación sobre tala de árboles, el bosque fue usado estratégicamente como el escondite de campamentos, además les facilitó la creación de rutas para el tráfico de armas y drogas (Correa, 2004). El *modus operandi* de las FARC demostró en muchas zonas el poco valor que le daban al capital natural cuando no se beneficiaban estratégicamente de este.

Elaboración de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá

La construcción de los PDET tuvo tres fases que se traducen en tres escalas de ordenamientos territorial y administrativo: la primera fase se realizó en el ámbito veredal, el resultado final fueron los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional; la segunda en el ámbito municipal, donde se analizaron los Pactos Comunitarios y se consolidaron los Pactos Municipales para la Transformación Regional; la última fase fue en el ámbito subregional, en la cual se estudiaron y evaluaron los Pactos Municipales y se construyeron los PATR.

En materia de cambio climático, la Agencia de Renovación del Territorio tuvo en cuenta unas fichas elaboradas por el Ministerio del Medio Ambiente (s. f. c) tituladas *Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET*, que fueron un elemento importante para la toma de decisiones por parte de los técnicos⁸ ya que ilustran y describen los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades de la región y el escenario de cambio climático a 2040.

[192] De los resultados del proceso de construcción de los PDET se han hecho críticas sobre la poca pedagogía que hubo sobre el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC con las comunidades antes de las reuniones de los grupos motor, sobre la complejidad del material pedagógico y sobre el lenguaje usado para comunicar la conceptualización de los ocho pilares. No obstante, el diseño de elaboración de los PDET «evidenció un compromiso y esfuerzo plausible de la ART por llegar a territorios donde difícilmente había hecho presencia» (MOE, 2018, p. 25). Además, «en el caso de comunidades étnicas alejadas de las cabeceras municipales se estableció que los mismos funcionarios de la ART se acercaban hasta dichos territorios para informales a las comunidades sobre los PDET» (p. 26).

En lo que respecta a los municipios de las subregiones PATR de estudio, se consolidaron 142 iniciativas. De estas se destaca la necesidad de las comunidades del Bajo Cauca y Nordeste por apropiarse a

⁸ Tuvieron que concertar las iniciativas de las comunidades con las condiciones del territorio, tales como: vocación y uso del suelo, proyecciones climáticas a 2040, normatividad vigente, plazos estipulados y presupuesto asignado.

profundidad los temas relativos al pilar 8, posiblemente debido al historial de conflictividad dentro del cual han estado inmersas; contrario a lo que sucede en el Urabá, que se enfocó primordialmente en reforzar lo relativo al pilar 6 (véase tabla 2).

Tabla 2. Proceso de construcción participativo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Subregión		Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Municipios		13	8
Participación total de personas		11 128	10 470
Participación	Núcleo veredal	106	82
	Municipal	13	8
	Subregional	3	1
Resultados	Veredal	13 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional	8 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional
	Municipal	13 Pactos Municipales para la Transformación Regional	8 Pactos Municipales para la Transformación Regional
	Subregional	1 Plan de Acción para la Transformación Regional	1 Plan de Acción para la Transformación Regional
Cantidad de propuestas Plan de Acción para la Transformación Regional	Pilar 1	10	9
	Pilar 2	17	8
	Pilar 3	11	8
	Pilar 4	12	3
	Pilar 5	3	3
	Pilar 6	12	12
	Pilar 7	9	6
	Pilar 8	12	7
	Total	86	56

[193]

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (14 de septiembre de 2018; 14 de diciembre de 2018).

El 21% de las iniciativas tiene algún tipo de incidencia con el medio ambiente y de estas 42% están relacionadas de forma directa. Su implementación ayudaría a mejorar la adaptabilidad climática de las comunidades a partir de dos enfoques: adaptación y gestión de riesgo basado en comunidades (AbC) y adaptación y gestión de riesgo basado en ecosistemas (AbE). La gran mayoría de las propuestas se basan en los beneficios que generan los ecosistemas y la biodiversidad — estrategia AbE—, por ejemplo, sistemas productivos —cultivos—, construcción de vías —la materia prima hace parte de un ecosistema—, propuestas turísticas —como beneficio intangible propio de la biodiversidad—. Por su parte, la estrategia AbC trata sobre los procesos liderados por las comunidades que se sustentan en la identificación y el conocimiento de necesidades y soluciones (véase cuadro 2).

Además de facilitar procesos de adaptación al cambio climático, las iniciativas de los pilares 1, 5 y 6 permiten subsanar los problemas ambientales en estas regiones, tales como: contaminación hídrica, cambio del uso del suelo y su progresivo deterioro, mal manejo de residuos sólidos, pérdida de cobertura vegetal y expansión de la frontera agrícola.

[194] **4. La construcción de la paz territorial y de la paz ambiental**

La elaboración de los PDET supuso un ejercicio inédito en el país, fue un modelo de planeación participativa en zonas de conflicto. Fueron hechos para identificar las necesidades de zonas rurales abandonadas por el Estado e impactadas por la guerra con un enfoque incluyente y multicultural, en los cuales se articuló una visión conjunta del territorio entre campesinos, indígenas y afrodescendientes.

No obstante, desde una perspectiva ambiental se identificó que la ART no visibilizó el papel intrínseco y transversal del medio ambiente ante la comunidad. Un tema vital para crear conciencia sobre cómo el capital natural es indispensable para contrarrestar o mitigar los efectos adversos del clima sobre la economía y la población, máxime cuando los sectores de la agricultura, la pesca y la ganadería son los más afectados (BID, Cepal y DNP, 2014). Escenarios climáticos en zonas donde el sector agrícola en el PIB es muy importante, «la crisis ambiental se transforma en crisis agrícola» (Keucheyan, 2016, p. 171).

Cuadro 2. Clasificación de las propuestas según enfoques AbC y AbE en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.

Pilar	Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
1	<p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificación de los límites entre la zona de reserva forestal de río Magdalena y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Asimismo, construir otra ZRC y determinar áreas susceptibles de sustracción de zonas de reserva forestal. • Caracterizar a los pobladores que se encuentran en el PNN Paramillo para reasentarlos fuera del parque. 	<p style="text-align: center;">AbC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar información cartográfica para mejorar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. <p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar y ajustar los esquemas de ordenamiento territorial con la participación de las comunidades rurales y étnicas. Paralelamente, fortalecer las capacidades de las comunidades étnicas y afrodescendientes en la construcción de sus planes de ordenamiento interno y los planes de manejo ambiental. • Construir mesas ambientales comunitarias con las entidades territoriales, autoridades ambientales, étnicas y mineras con el fin de generar una propuesta de ordenamiento minero ambiental. Se debe tener en consideración los sistemas locales y regionales de las áreas protegidas del territorio. • Formular proyectos de conservación y restauración ambiental.
	Propuestas en común AbE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas de los principales ríos y articularlos de forma participativa con los Planes de Ordenamiento Territorial, los planes de vida y etnodesarrollo, y el instrumento de zonificación ambiental. Se debe fortalecer la gobernanza con las comunidades y restablecer el equilibrio de los recursos naturales renovables para desarrollar propuestas económicas de uso sostenible. 	
2	<p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conectarse con la costa Atlántica a través de la navegabilidad del río Cauca y sus afluentes. Asimismo, implementar las obras necesarias para el control de las inundaciones. • Implementar sistemas de energía alternativo para viviendas rurales en zonas dispersas. 	<p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de distritos de riego y de drenajes para mitigar las inundaciones. • Priorizar y ejecutar los dragados de los ríos.
	Propuestas en común AbE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar infraestructura vial para conectar veredas-municipios, municipio-municipio y municipios-troncales nacionales. 	

Cuadro 2. (Continuación)

5	AbE	AbC
	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y construir rellenos sanitarios veredales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un espacio de socialización e información permanente entre operadores del servicio de acueducto y la comunidad, con el fin de hacerle seguimiento a las inversiones necesarias para la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales. El objetivo es disminuir la contaminación de las fuentes hídricas. <p style="text-align: center;">AbE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar un programa de descontaminación de las fuentes hídricas que abastecen de agua a la población y que han sido afectadas por las fumigaciones aéreas.
	Propuesta en común AbC	
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de una política de «cero contaminación», a partir de estrategias de capacitación para manejar los residuos sólidos y líquidos. 		
6	AbE	AbE
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la ganadería bovina a través de sistemas silvopastoriles. • Se presenta una propuesta de apoyar el método minero tradicional. • Implementar proyectos turísticos de tipo ecológico, étnico, rural y de aventura. • Desarrollar programas de forestación, reforestación y conservación. • Realizar estudios de prefactibilidad y factibilidad para la implementación de proyectos productivos forestales con fines de aprovechamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir y dotar una planta para la transformación de la materia prima: cacao, maíz, arroz, plátano, caucho y especies exóticas. • Construir y dotar una planta para la transformación de residuos plásticos que contribuyan a la reactivación económica y mejore las condiciones ambientales. • Crear una estrategia que permita la recuperación, producción, conservación y uso de semillas para el mejoramiento productivo de los cultivos.
	Propuesta en común AbE	
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las cadenas productivas existentes; además, desarrollar proyectos productivos integrales y cultivos promisorios como sacha inchi y estevia. • Diseñar una estrategia para implementar el pago por servicios ambientales. • Desarrollar proyectos turísticos: ecológico, étnico, rural y de aventura. 		
7	AbE	
<ul style="list-style-type: none"> • Privilegiar proyectos productivos sostenibles para el autoconsumo bajo un enfoque agroecológico. • Proteger las semillas nativas tradicionales y especies pecuarias criollas con fines alimentarios. 		

Fuente: elaboración propia.

A la par de ese proceso, la Ley de Cambio Climático (Ley 1931 del 27 de julio de 2018) estableció que las personas naturales o jurídicas, y las instituciones públicas o privadas deben desplegar acciones para contribuir a la gestión del cambio climático. En muchas zonas rurales esa contribución empieza con la capacitación, ya que, de acuerdo con los entrevistados, es un tema desconocido para las comunidades.

A pesar de lo anterior, los PDET son un modelo que aplicado a la realidad se ha desarrollado con dificultad. Este es el reflejo de la distancia que hay entre zonas con alta densidad institucional y zonas donde hubo un «para-Estado» o «márgenes del Estado». Han sido décadas de rezago donde los actores armados ilegales fueron una figura de autoridad en las comunidades, quienes de un modo u otro suplían sus necesidades inmediatas (Ávila, 2019; comunicación personal, funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019). Es un proceso complejo y lento igualar los niveles de desarrollo de los veintidós municipios PDET con los de los municipios que no están en la lista Zomac.

El proceso de construir paz territorial a través de los mecanismos de participación y ordenamiento territorial creados en el Acuerdo Final es una oportunidad para abordar el cambio climático como un problema social que afecta los elementos básicos que las personas necesitan para vivir: acceso al agua, producción de alimentos, salud y medio ambiente (Stern, s. f.). Es también una oportunidad para repensar el desarrollo e integrar la temporalidad de adaptación climática —es decir, preparar a los asentamientos humanos anticipadamente—, en dicha construcción, haciendo ambos procesos más sostenibles (Matthew y Hammil, 2012).

[197]

La adaptación al cambio climático es más que un grupo de iniciativas y medidas que buscan reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y los sistemas naturales frente a los efectos reales y proyectados del cambio climático. En el fondo, es una cuestión de gobernanza que implica la fortaleza de las instituciones y la eficiencia de Estado en la provisión de los servicios básicos (Matthew y Hammill, 2012). Y esto precisamente se puede llegar a responder a través de la implementación de las iniciativas plasmadas en los PATR. La metodología para el diseño de los PDET resuelve en parte los elementos de esa gobernanza que explican Richard Matthew y Anne Hammill (2012), e implicó la construcción de capacidades de acción colectiva fundamentales en todo proceso de adaptación territorial.

Así como los PATR son la respuesta a «construir Estado» desde abajo —*bottom-up*—, también tienen que ser una de las soluciones más eficientes para mejorar la adaptabilidad climática y, por ende, la resiliencia de los asentamientos humanos, toda vez que las capacidades que las comunidades necesitan para adaptarse a las consecuencias del cambio climático son muy similares a las que se necesitan para reducir el riesgo de conflictos violentos: seguridad —prestación de servicios básicos domiciliarios, educación, justicia— y fomento del crecimiento socioeconómico. Direccionar una parte del problema en el sentido correcto implica abarcar también la otra parte (Matthew y Hammill, 2012).

En este orden de ideas, la propuesta es tener en consideración la noción de adaptación al cambio climático en las aproximaciones conceptuales que se están desarrollando sobre paz territorial (Jaramillo, 2014, 2014, marzo 13; Bautista, 2017; González, Guzmán y Barrera, 2015), básicamente, porque esta adaptación es sensible tanto a las dinámicas del conflicto como a la construcción de la paz territorial, entendiéndose que esta pasa por el fortalecimiento de instituciones locales y la garantía de derechos, la planeación participativa y una nueva alianza entre el Estado y las comunidades más golpeadas (González, Guzmán y Barrera, 2015), así como implica el reconocimiento de trayectorias históricas y justicia social (Bautista, 2017). En ese sentido, una sociedad que puede manejar conflictos y desacuerdos significativos sin un alto riesgo de acudir a la violencia está preparada para adaptarse con éxito al cambio climático (Smith y Vivekananda, 2007).

La crisis ambiental y los conflictos socioambientales derivados del uso del territorio obligan también a hablar sobre la paz ambiental —*environmental peacebuilding*—, un concepto en construcción que se ha desarrollado más como proceso que como concepto *per se*. Los pioneros en su desarrollo son Ken Conca y Geoffrey Dabelko en 2002, y desde entonces otros investigadores se han sumado a su estudio (Dresse, Fischhendler, Nielsen y Zikos, 2018; Evans, 2018; Matthew, Halle y Switzer, 2002). El enfoque que se le da es a partir de la cooperación internacional para la protección de puntos calientes de biodiversidad; aun así, Lesley Evans (2018) asegura que todavía no hay una conexión teórica. Es por ello que teniendo en cuenta el papel del capital natural durante y después del conflicto armado, además de los conflictos socioambientales, las entrevistas realizadas y después de revisar la literatura, se propone entender la paz ambiental como la estabilización de la relación entre un asentamiento humano y su entorno ambiental inmediato, que pasa

por un proceso de identificación y apropiación con/del territorio, el bienestar de la población y la garantía de sus derechos, sin que implique sobrepasar la capacidad de carga del ecosistema.

Es importante el tema de identificación y apropiación del territorio porque, como se evidenció en el cuadro 2, fueron pocas las propuestas netamente de restauración o protección ambiental. En un departamento como Antioquia, donde solo 5% de su bosque se mantiene intacto, en dos subregiones PATR —Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá— en las que confluyen áreas protegidas, extracción ilícita de minerales, cultivos ilícitos, deforestación y ganadería extensiva es necesario visibilizar el medio ambiente como víctima del conflicto armado y abogar por la construcción de la paz ambiental.

Desde la firma del Acuerdo Final han pasado casi cuatro años. El cambio de Jefe de Estado supuso contrastes conceptuales en cuanto a capacidades y momentos frente a cómo llegar al territorio por sus diferencias frente a lo pactado en La Habana. Las comunidades son quienes más lo han sentido, sus demandas reivindicativas en «temas de propiedad de tierras y territorios, protección medio-ambiental, conflictos minero-energéticos, cultivos de uso ilícito, entre otros, se mantienen como los escenarios de conflictividad social de mayor recurrencia» (MAPP/OEA, 2018, p. 3).

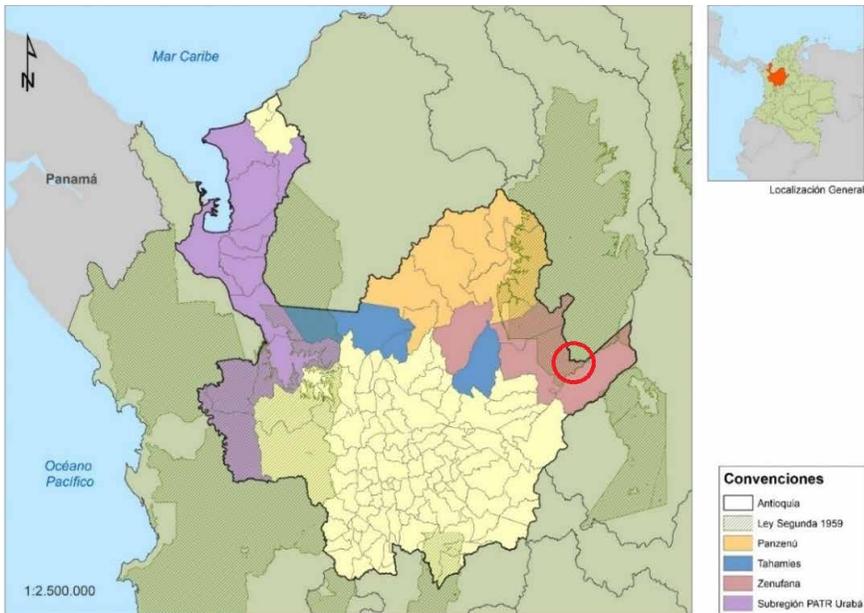
[199]

Esas demandas y la continuidad de los conflictos socioambientales son un llamado a construir la paz territorial y la paz ambiental a partir de la implementación de las iniciativas en las subregiones PATR. Los territorios y comunidades antioqueños son heterogéneos, viven estos conflictos de forma distinta. Por ejemplo, Segovia tiene más de 70% de su territorio en Ley 2 del 17 de enero de 1959, más conocida como la Ley de Reserva Forestal, y, aun así, en esta reserva hay títulos mineros vigentes, minería ilícita, solicitudes de formalización, deforestación (véase mapa 2), riesgo medio a cambio climático (véase mapa 1) y presencia de cinco grupos armados organizados (véase mapa 3).

En Remedios, con unas condiciones similares a Segovia, las comunidades señalan que todos los días se ve la salida de madera, de acuerdo con la información recolectada en las entrevistas. También expresan que este es un efecto de la desmovilización de las FARC, ya que ellos eran quienes controlaban la deforestación. En otras palabras, la autoridad ambiental y coercitiva que ejercieron en su momento para consolidar «para-Estados», en la actualidad no ha sido remplazada eficientemente por el Estado colombiano.

Dichos problemas socioambientales asociados al uso de la tierra se profundizan cuando en un mismo municipio hay comunidades que sostienen su economía a partir de actividades ilícitas y otras que lo hacen sobre las actividades agropecuarias. Vale la pena hacer hincapié en que Remedios y Segovia «producen el 11% del oro que se extrae en Colombia» (Pares, 2019). En los municipios de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste se encuentran este tipo de yuxtaposiciones entre economías de guerra —se transita de una economía ilegal a otra según la rentabilidad— y economías lícitas, donde la deforestación es el común denominador. La consecuencia ambiental inmediata es la liberación de CO₂, que se traduce en que estas subregiones concentran casi 71% de las emisiones brutas del departamento. La territorial ambiental Zenufaná, a la que pertenecen Remedios y Segovia, es la que más emisiones genera (Corantioquia, 2018) (véase mapa 4).

Mapa 4. Territoriales ambientales en Bajo Cauca y Nordeste y en Urabá.



Fuente: elaboración propia a partir de Corantioquia (2018) y Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. a).

Un ejemplo para atajar la deforestación es la creación de la *Línea amarilla* —círculo rojo en el mapa 4—. Esta apuesta de conservación comunitaria fue liderada por la Asociación Campesina del Valle del Río

Cimitarra en 1993 y tuvo el respaldo de las FARC-EP y del ELN (Molano, 2018). La Línea es el límite entre las tierras cultivables y la zona baldía, es un límite a la colonización. Zonas del municipio de Remedios hacen parte de este proyecto de preservación y conservación, sin embargo, ha sido uno de los más afectados por la deforestación durante el posconflicto, como ya se explicó.

La Línea es un modelo de la estabilización de la frontera agrícola que se establece en el Primer Punto del Acuerdo Final, también es ejemplo de paz ambiental, paz territorial y de estrategias AbC y AbE porque es una iniciativa que nace y se construye entre la comunidad, como un acuerdo colectivo que busca evitar una conflictividad socioambiental. Se reconoce así la necesidad de proteger el capital natural de su entorno inmediato y su dependencia sobre este para desarrollar sus actividades económicas sin sobrepasar la capacidad de carga del ecosistema. No obstante, no goza de una figura de ley de protección ambiental que la haga excluible de cualquier actividad de desarrollo económico lícito. Se señala como área de bosques naturales y áreas no agropecuarias en el caso de Remedios. La iniciativa responde más a la figura de ordenamiento territorial ambiental de «protección con uso productivo» creada en la base técnica del Plan de Zonificación Ambiental (PZA), que significa que no están protegidas pero que tienen un alto valor ecosistémico (comunicación personal, funcionario MinAmbiente, septiembre 27, 2019).

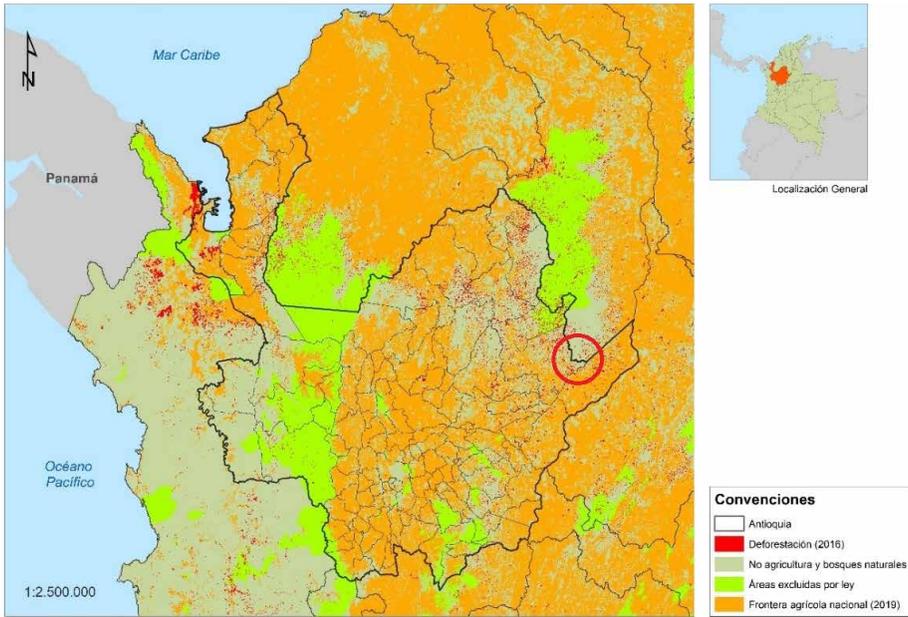
[201]

El ordenamiento territorial que planifica el diseño de la Frontera Agrícola no resuelve conflictos de uso con el sector minero-energético (UPRA, s. f.). Si bien se constituye como una herramienta crucial para lograr consolidar las paces territorial y ambiental del departamento, resulta insuficiente para el contexto departamental, máxime cuando 50% de Antioquia está en frontera agrícola y más de la mitad de los municipios registran actividad ilícita general y aurífera. En este caso, otros instrumentos de ordenamiento territorial, como los de cambio climático, desempeñan un papel crucial.

Los seis municipios del Bajo Cauca son los que más retos institucionales representan para alcanzar la paz territorial, la paz ambiental y para implementar el PRCC. Existe un control social alto de la población civil por parte de los grupos armados organizados y el ELN: «[Hay] un vacío de autoridad generado por la incapacidad institucional de lograr el monopolio de la violencia, la administración de justicia y la prestación de servicios básicos» (Pares, 2019, p.9). Asimismo, los cultivos de coca han aumentado

y persiste la extracción ilícita aurífera y de otros materiales. En el ámbito ambiental la deforestación es constante y se prevé una ola de desertificación a 2040 desde la costa Atlántica, la cual puede llegar a adelantarse de seguir las condiciones socioeconómicas y ambientales del momento (comunicación personal, funcionarios Corantioquia, septiembre 9, 2019; funcionario MAPP/OEA, septiembre 12, 2019; Secretaría de Minas, 2017).

Mapa 5. Delimitación de la frontera agrícola después de la firma del Acuerdo Final.



Fuente: elaboración propia a partir de Sistema de Información Ambiental de Colombia (s. f. b) y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2019).

La respuesta del Gobierno central ha sido priorizar la intervención de los municipios PDET. Bajo la política *Zonas Futuro, construyendo, transformando y preservando* (Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019) se apuesta a una llegada estatal integral y coordinada a los territorios que se van a intervenir. Aun así, esta política tiene una concepción militar, y aunque sería inapropiado especular sobre su éxito o no, sí es válido recordar que en los años de conflicto armado el Estado solo ha tenido presencia a los territorios más vulnerables a través del Ejército. Una concepción militar que significa garantizar la defensa del territorio mas no de su seguridad, entendiéndola como la prestación de la

oferta estatal integral. De los veinticuatro municipios PDET, solo los del Bajo Cauca hacen parte de este programa.

La construcción de la paz territorial pasa obligatoriamente por el proceso de construcción de paz ambiental, de reconocer el entorno como un valor agregado a corto y largo plazo, y no como una carga. Esto significa abordar la riqueza de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos como la materia prima que está inevitablemente conectada a políticas integrales y transversales, realidades militares, sociales y económicas que definen las expectativas de transición hacia la paz (Wennmann, 2012). De implementarse a cabalidad los PATR y mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades, su nivel de resiliencia estará marcado por su entorno ambiental y la diversidad de este.

Conclusión

La creación de «para-Estados» por parte de las FARC conllevó a la militarización de la naturaleza en su zona de influencia. La llegada tardía del Estado colombiano a ocupar los vacíos del poder que dejó el saliente grupo armado generó nuevos espacios de configuración donde el uso de los recursos naturales responde más a intereses económicos ilícitos que militares, tal y como está sucediendo en Remedios y Segovia.

[203]

El proceso de elaboración de los PDET y los PATR significó la reconstrucción de la confianza entre las comunidades más rezagadas y vulnerables, y el Estado. Sin embargo, la lenta y parcializada implementación mina las expectativas de las comunidades que viven en el Bajo Cauca, donde se ha recrudecido la violencia. La imposibilidad de construir paz territorial se explica por muchos factores, siendo la captación territorial y social que han tenido los grupos armados organizados sobre las comunidades el que más ha incidido. La respuesta del Gobierno es una nueva priorización a partir de la política Zonas Futuro, que como estrategia militar se enfoca en la defensa del territorio, pero no en su seguridad, dificultando aún más la transformación integral acordada en el Punto 1. Las demandas de las comunidades y la continuidad de los conflictos socioambientales son un llamado a construir la paz territorial y la paz ambiental a partir de la implementación de las iniciativas en las subregiones PATR de estudio, iniciativas que responden contundentemente, a su vez, a estrategias de adaptación y gestión de riesgo basado en comunidades (AbC) y de adaptación y gestión de riesgo basado en ecosistemas (AbE).

Por lo tanto, este instrumento, los Planes de Adaptación al Cambio Climático (PACC), el Plan Departamental de Cambio Climático de Antioquia (PDCCA) y los Planes de Desarrollo Territorial (POT) actualizados son las herramientas estructurales idóneas para llevar a cabo la construcción de paz que se busca en los territorios y con el ambiente, para minimizar así el riesgo de posibles nuevos conflictos y espirales de violencia una vez las consecuencias del cambio climático sean más evidentes en los territorios, teniendo en cuenta que en zonas como las de Antioquia, bajo los escenarios climáticos de 2040, la crisis ambiental se puede transformar en crisis agrícola.

Por último, la construcción de las paces en medio de una crisis ambiental obliga a que se deje de instrumentalizar la naturaleza. Políticamente se debe entender como un elemento indispensable para adaptarse a los efectos multiplicadores del cambio climático en los territorios y sus comunidades.

Referencias bibliográficas

1. ArcGIS 10.7. Sistema de Información Geográfica. (2019). [Software de cómputo].

[204]

2. Ávila, Ariel. (2019). Para-Estados, campañas militares y derrotas de las Fuerzas Militares en el sur del país. Expansión territorial y delegación del monopolio de la violencia. 1995-199. En: *Detrás de la guerra en Colombia* (pp. 47-142). Bogotá, D. C: Planeta.

3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia-Síntesis. Washington, D. C.: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37879-impactos-economicos-cambio-climatico-colombia-sintesis>

4. Bautista, Sandra. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Ciudad Paz-ando*, 10 (1), pp. 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>

5. Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR Subregión Urabá Antioqueño. (14 de septiembre de 2018). Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23465>

6. Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. (14 de diciembre de 2018). Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=24254>

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 2. (17 de enero de 1959). Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales

Renovables. Recuperado de http://www.ideam.gov.co/documents/24024/26915/C_Users_hbarahona_Desktop_Monica+R_normas+pag+web_ley+2+de+1959.pdf/11ec7647-b090-4ce2-b863-00b27766edf8#:~:text=Con%20el%20fin%20de%20conservar,Forestal%20o%20de%20Bosques%20Nacionales

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 1931. (27 de julio de 2018). Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/5f-ley%201931%20de%202018.pdf>

9. Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Decreto 2278. (16 de diciembre de 2019). Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencial de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202278%20%20DEL%2016%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf>

10. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932. (29 de junio de 2018). Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

11. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

12. Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1650. (9 de octubre de 2017). Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>

13. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia). (2018). *Plan Regional para el Cambio Climático en la jurisdicción de Corantioquia*. Medellín: Corantioquia. Recuperado de https://issuu.com/boletin_marcat_tdea/docs/plan_regional_cambio_climatico

14. Corpourabá, Cordupaz y E3. (2017). *Clima y Paz 2040*. Urabá antioqueño, Nutibara y Urao. Recuperado de <http://206.81.4.234/wp-content/uploads/2017/02/Plan-Clima-y-Paz-2040.pdf>

[205]

15. Correa, Hernán. (2004). La Política de parques con la gente, el conflicto armado interno y el Gobierno de la «Seguridad Democrática». En: Cárdenas, Martha (ed.). *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente* (pp. 253-296). Bogotá, D. C.: Foro Nacional Ambiental.

16. Das, Veena y Poole, Deborah. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 8, pp. 2-39.

17. Defensoría del Pueblo. (2018, marzo 21). En 50 días fueron desplazadas 2.192 personas en las regiones del norte de Antioquia, Bajo Cauca y el sur de Córdoba. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7136/En-50-d%C3%ADas-fueron-desplazadas-2192-personas-en-las-regiones-del-norte-de-Antioquia-Bajo-Cauca-y-el-sur-de-C%C3%B3rdoba.htm>

18. Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Antioquia. (s. f.). Anuario Estadístico de Antioquia 2108. Recuperado de <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/8-anuario-estadistico/33-anuario-estadistico-de-antioquia-2018>

19. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f. a). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Principales resultados viviendas, hogares y personas. Población Total Censada, cabecera municipal, centros poblados y rural disperso. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-VIHOPE-v3.xls>

[206]

20. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f. b). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Principales resultados viviendas, hogares y personas. Necesidades Básicas Insatisfechas total, cabecera, centros poblados y rural disperso, a nivel municipal. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-NBI.xlsx>

21. Dresse, Anaïs; Fischhendler, Itay; Nielsen, Jonas & Zikos, Dimitrios. (2019). Environmental Peacebuilding: Towards a Theoretical Framework. *Cooperation and Conflict*, 54 (1), pp. 99-119. <https://doi.org/10.1177/0010836718808331>

22. Evans, Lesley. (2018). Environmental Peacebuilding. *BioScience*, 68 (3), pp. 157-163. <https://doi.org/10.1093/biosci/bix159>

23. Fundación Ideas para la Paz (FIP). (s. f.). Dinámicas de la confrontación armada y afectación humanitaria. Balance enero-septiembre 2019. Recuperado de <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/homicidios-ene-sep.html>

24. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018). Cómo va la paz Antioquia 2018. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/C%C3%B3mo-va-la-paz-Antioquia-2018.pdf>

25. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019). Más sombras que luces. La seguridad en Colombia a un año del gobierno de Iván Duque. Recuperado de https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf

26. González, Fernán; Guzmán, Tania y Barrera, Víctor. (2015). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Bogotá, D. C.: CINEP-PPP.

27. González-Caro, Sebastián y Vásquez, Álvaro. (2017). Estado de los bosques de Antioquia entre 1990-2015. En: Quinterio, Estella (ed.). *Bosques Andinos, estado actual y retos para su conservación en Antioquia* (pp. 61-84). Medellín: Fundación Jardín Botánico de Medellín.

28. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018a). Décimo cuarto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) primer trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin14.pdf>

29. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018b). Décimo quinto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) segundo trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin15.pdf>

30. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2018c). Décimo sexto boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (AT-D) tercer trimestre 2018. Recuperado de <http://smbyc.ideam.gov.co/AdmIF/KML/img/boletines/Boletin16.pdf>

31. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) et al. (2017). Análisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio climático en Colombia. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá, D. C.: Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, FMAM. Recuperado de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN_EJECUTIVO_TCNCC_COLOMBIA.pdf

32. Instituto Kroc. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Informe 4. Recuperado de <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf>

33. Jaramillo, Sergio. (2014, marzo 13). La Paz Territorial. *Interaktive Demokratie*. Recuperado de <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

34. Keucheyan, Razmig. (2016). Las guerras verdes, o la militarización de la ecología. En: *La naturaleza es un campo de batalla* (pp. 137-195). Madrid: Clave Intelectual.

35. Maldonado, Julie. (2014). A Multiple Knowledge Approach for Adaptation to Environmental Change: Lessons Learned from Coastal Louisiana's Tribal Communities. *Journal of Political Ecology*, 21 (1), pp. 61-82. <https://doi.org/10.2458/v21i1.21125>

36. Matthew, Richard & Hammill, Anne. (2012). Peacebuilding and Adaptation to Climate Change. In: Jensen, David (ed.). *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 267-282). London: Earthscan.

37. Matthew, Richard; Halle, Mark & Switzer, Jason. (2002). Introduction. In: Matthew, Richard (ed.). *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security* (pp. 1-27). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

[207]

38. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. a). Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

39. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. b). Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Urabá Antioqueño. https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

40. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente). (s. f. c). Cambio climático en el desarrollo y planificación ambiental y territorial. Desarrollo y Planificación. Lineamientos para la incorporación de consideraciones de CC en el desarrollo de iniciativas PDET. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/desarrollo_y_planificacion/Fichas_subregionales.rar

41. Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA). (2017). Vigésimo Cuarto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Recuperado de https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/08/CP39544S.pdf

[208]

42. Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia MAPP/OEA. (2018). Vigésimo Sexto Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). Recuperado de <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/05/XXVI-Informe-Semestral-MAPPOEA.pdf>

43. Misión de Observación Electoral (MOE). (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Primer Informe de Observación. Recuperado de <https://moe.org.co/primer-informe-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial/>

44. Molano, Marcelo (director). (2018). La línea amarilla. Una apuesta de conservación comunitaria [documental]. Colombia. Agencia Prensa Rural. Recuperado de <https://youtube.com/watch?v=Vnu9i0HV-nY>

45. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

46. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018a). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo I. El inicio del proceso de paz. La fase exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General (7 de agosto de 2010-17 de octubre de 2012). Bogotá D. C.: Presidencia de la República.

47. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018b). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo II. Instalación de la Mesa de Conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un Nuevo Campo

Colombiano: Reforma Rural Integral (18 de octubre de 2012-31 de mayo de 2013). Bogotá D. C.: Presidencia de la República.

48. Pérez-Rincón, Mario. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En: Garay, Luis (ed.). *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-325). Bogotá, D. C.: Contraloría General de la República de Colombia.

49. Secretaría de Minas Gobernación de Antioquia. (2017). Mapa minero de Antioquia. Sectorización minera de los municipios 2017. Recuperado de <https://antioquia.gov.co/index.php/secretaria-de-minas?id=8553>

50. Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (s. f. a). Capa «Reservas Forestales Protectoras Nacionales». Recuperado de http://sig.anla.gov.co:8083/resources/DESCARGA_SIAC/SPNN/RUNAP.zip

51. Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). (s. f. b). Subtema: Mapa de Bosques, Capa «Bosque No Bosque año 2016». Recuperado de <http://www.siac.gov.co/catalogo-de-mapas>

52. Smith, Dan & Vivekananda, Janani. (2007). *A Climate of Conflict. The Links Between Climate Change, Peace and War*. London: International Alert.

53. Stern, Nicholas. (s. f.). Stern Review: the Economics of Climate Change. Recuperado de http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf

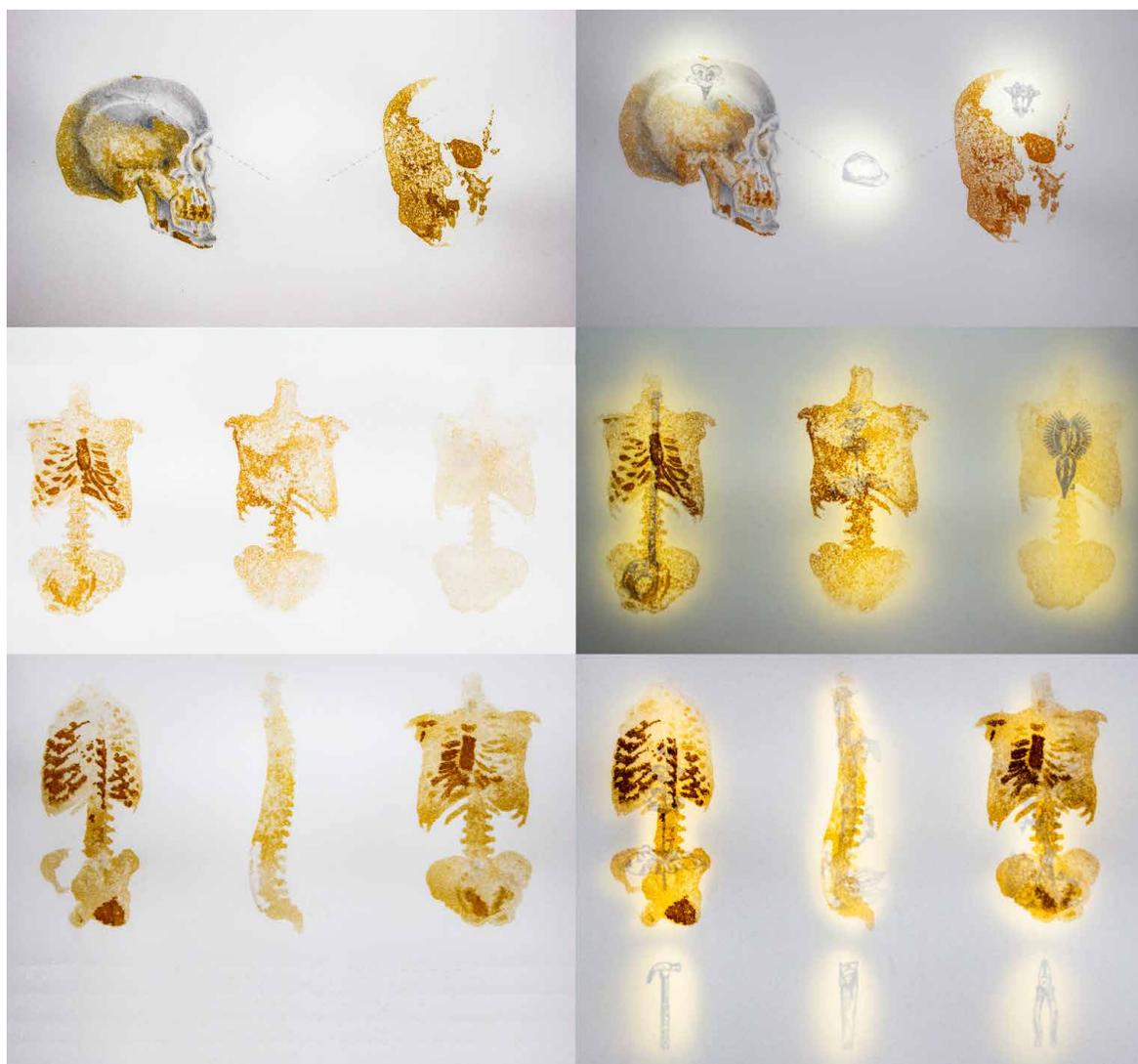
54. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (s. f.). Capa «Frontera Agrícola 2019». *Sistema de Planificación Rural Agropecuaria*. Recuperado de <https://sipra.upra.gov.co/>

55. Valencia, León y Riaño, Alex. (2017). *La minería en el posconflicto. Un asunto de quilates*. Bogotá, D. C.: B.

56. Van Zeller, Mariana (directora). (2012). La guerra del oro en Colombia [documental]. Colombia. National Geographic.

57. Wennmann, Achim. (2012). Sharing Natural Resource Wealth During War-to-Peace Transitions. In: Lujala, Päivi & Rustad, Siri Aas (eds.). *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 225-250). London: Earthscan.

Sección temática



Yamith Quiroz David

Estudio 1-2-3

De la serie *Herrumbres, cuerpos desechos*

Dibujo con óxido ferroso, tinta, luz led
cálida sobre papel Arches

33,5 x 43,5 x 7 cm

2020

Medellín



Presentación

Política y elecciones en Colombia, 2019.

Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder regional*

Entre los indicadores que sirven para evaluar el funcionamiento de la democracia están la celebración regular de elecciones, la libertad de los ciudadanos, los partidos y los candidatos para participar en ellas, la circulación adecuada de información plural, la libertad de opinión, además de la confianza de la ciudadanía en sus resultados y en los agentes que administran el proceso electoral (Dahl, 1999; Tilly, 2010). En el caso de Colombia, tanto en elecciones nacionales como locales, se presentan *indicios ambiguos* sobre el cumplimiento cabal de estas condiciones (Rivera, Plata y Rodríguez, 2019). La nuestra es una democracia con elecciones frecuentes y en todos los ámbitos de gobierno, en las que participa una pluralidad de competidores, pero asediada por la corrupción, los intentos de fraude y unos márgenes de violencia política y social significativos (MOE, 2019, octubre 28).

Todos estos asuntos siguen poniendo en entredicho la calidad de la democracia colombiana y minan la confianza de los ciudadanos en sus resultados. Llevadas estas situaciones al ámbito territorial y en el escenario de renovación de autoridades locales y departamentales, habría que agregar la disparidad existente en la trama institucional de los más de mil municipios que existen en el país (DNP, 2019). Frecuentemente, en las poblaciones con índices más críticos de calidad institucional se combinan de manera problemática fenómenos de corrupción al elector, uso indebido de los recursos públicos y violencia generalizada, logrando que los resultados electorales caigan bajo sospecha.

[211]

Las candidaturas

Así es que, como parte de esta situación, los medios de comunicación pudieron reportar la celebración de la jornada electoral el 27 de octubre

* Este texto es resultado parcial de la investigación *Coyuntura electoral 2019: una mirada a la política en los municipios del área metropolitana y del oriente antioqueño* que recibió apoyo de la Estrategia de Sostenibilidad 2018-2019 del grupo Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

de 2019, mostrando tanto los resultados que dieron paso a la nueva conformación de autoridades locales y departamentales como las dificultades que se vivieron en distintas regiones del país.¹ Los cargos en competencia superaban los veinte mil, entre gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles. La cifra de aspirantes se elevó por encima de los 117 000 candidatos; la mayoría de avales fueron expedidos por alguno de los diecisiete partidos políticos que contaban con personería jurídica a la fecha, otras candidaturas recibieron el respaldo de alguna coalición formada entre estos partidos, mientras que un número menor fueron respaldadas a través de grupos significativos de ciudadanos (GSC) que recogieron firmas para este propósito. El balance de la participación de mujeres y jóvenes como candidatos se mantuvo ajustada a los estrictos términos de integración de las listas a los cuerpos colegiados que señala la ley y con un estándar de postulación de mujeres a las Gobernaciones y Alcaldías que no superó 15% de las candidaturas.

[212]

La tarea de nominar los aspirantes a los cargos de representación política recayó mayoritariamente sobre los partidos políticos, pero los resultados mostraron evidencias significativas sobre el terreno ganado por coaliciones entre partidos como una estrategia para conquistar mayor número de cargos, sobre todo en el caso de Gobernaciones y Alcaldías (véase tabla 1). La multiplicación de estos acuerdos entre partidos, que a su vez multiplican las etiquetas en competencia y el hecho de que resulten una *estrategia ganadora* en importantes cargos de los ejecutivos departamental y local demanda mayores esfuerzos investigativos para entender sus implicaciones en el ejercicio de una representación responsable, en la transformación de nuestro sistema de partidos y en la activación de algunos mecanismos de selección de candidatos en el ámbito territorial. Estos resultados y la agenda de investigación que sugieren ponen de relieve la importancia de identificar en qué grado la política local debe ser estudiada como algo que es mucho más que un mero reflejo de la vida partidaria nacional.

¹ Solo de manera ilustrativa, puede revisarse el reporte horario que dio el diario El Tiempo de los acontecimientos de la jornada electoral (El Tiempo, 2019, octubre 27).

Tabla 1. Candidaturas por cargos y origen del aval.

Corporación pública	Firmas	Coaliciones	Partidos
Gobernación	5,1%	40,3%	54,5%
Alcaldía	2,5%	25,4%	72,1%
Asamblea	1,3%	14,1%	84,6%
Concejo	2,2%	3,4%	94,4%
Juntas Administradoras Locales	1,1%	4,2%	94,7%
Total	2,1%	4,8%	93,1%

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (2019, agosto 4).

Respecto a esta dimensión del problema hay algunas regularidades sobre las que valdría la pena profundizar. En primer lugar, qué explica que el mecanismo de firmas fuera utilizado con más frecuencia por los candidatos a las Gobernaciones o en algunas ciudades grandes del país y de manera marginal por los aspirantes a las Juntas Administradoras Locales (JAL) y a las Asambleas Departamentales. En segundo lugar, la conformación de coaliciones fue una estrategia recurrente para afrontar la competencia en cargos uninominales, pero también empezó a mostrarse como un recurso viable en los cuerpos colegiados, sobre todo en aquellos casos en los que la unión entre partidos pequeños ofrecía mejores chances de conservar alguna cuota de representación que se ponía en riesgo por efectos del umbral electoral.² ¿Cuál es el margen de maniobra que tienen los cuadros locales de los partidos para concertar coaliciones y qué efectos pueden esperarse sobre la dinámica interna de sus organizaciones? En tercer lugar, los cuerpos colegiados siguen siendo el reino en el que los partidos controlan la mayor parte del juego político.

[213]

En estos casos, lo relevante es la compleja trama de coordinación entre los diversos grupos políticos que integran los partidos en la negociación para lograr ubicar a sus cuadros en las listas oficiales (Botero y Alvira, 2012). Esta

² El caso emblemático lo constituye el partido MIRA que postuló listas en coalición en 13 departamentos y en 125 municipios del país. Sus socios variaban en cada caso, pero los más frecuentes fueron Cambio Radical, el Centro Democrático, el Partido Conservador, el Partido Liberal y el Partido de la U (Partido MIRA, s. f.).

disputa interna por un lugar en la lista ha sido el sustituto funcional de las dinámicas de hiperfragmentación vividas antes de la reforma política de 2003 y de juegos en los que partidos que carecen de una fuerte identidad resultan siendo comodines para la ubicación de competidores que no alcanzaron lugar en las listas oficiales de los partidos más grandes.

La respuesta de los electores

Durante la jornada del 27 de octubre de 2019 la participación se incrementó levemente en todas las corporaciones en comparación con los resultados de 2015 (véase tabla 2). Para Alcaldías, Gobernaciones y Asambleas la asistencia a las urnas superó el umbral de 60%, para Concejos estuvo por encima de 59%, mientras que en las JAL la participación sobrepasó 55%. Estos datos señalan un significativo flujo de ciudadanos que acudieron a la jornada electoral, que para el caso de Alcaldías superó en más de dos millones los sufragantes de las elecciones de 2015.

Tabla 2. Participación según cargo, 2015-2019.

Corporación pública	2015	2019
Alcaldía	59,44%	60,65%
Gobernación	60,55%	61,28%
Asamblea	59,85%	60,19%
Concejo	58,75%	59,23%
Juntas Administradoras Locales	54,87%	55,19%

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.). Los datos de 2015 fueron calculados con información del aplicativo ConVoto.

Sin embargo, el matiz de la participación efectiva de los ciudadanos en la elección de las diversas corporaciones y cargos hay que establecerlo en un contraste con los resultados del voto en blanco, los votos nulos y las tarjetas no marcadas (véase tabla 3). De esta manera empiezan a perfilarse diferencias relevantes. En los casos de Gobernaciones, Asambleas y JAL el incremento del voto en blanco respecto a los resultados de 2015 superó 3%; para Concejos y Alcaldías se elevó en 1,3% y 2%, respectivamente. De otra parte, los porcentajes de votos nulos y tarjetas no marcadas descendieron levemente,

pero mantuvieron valores altos en Gobernaciones, Asambleas y JAL.³ La suma de estos tres indicadores muestra que los gobernadores, los diputados y los ediles reciben un apoyo mucho menor de la ciudadanía en comparación con alcaldes y concejales. Respecto a aquellos cargos, entre 22% y 44% de los ciudadanos que van a las urnas suelen ignorar las candidaturas y optan por anular el voto, no marcar la tarjeta o votar en blanco. Esto deja interrogantes sobre el carácter sistemático de este comportamiento y sobre las múltiples causas que lo generan, entre las que pueden estar el nivel de conocimiento que los votantes tengan sobre las funciones de tales cargos, la importancia que les atribuyan y la insatisfacción ante la oferta electoral.

Tabla 3. Votos en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas.

Corporación pública	Blanco 2015	Blanco 2019	Nulo 2015	Nulo 2019	No Marcado 2015	No Marcado 2019
Alcaldía	3,79%	5,08%	2,13%	1,81%	2,71%	2,64%
Gobernación	7,92%	11,18%	2,31%	2,25%	9,57%	9,21%
Asamblea	13,22%	16,35%	4,78%	3,93%	11,45%	11,57%
Concejo	6,20%	8,17%	4,48%	3,45%	3,97%	4,23%
Juntas Administradoras Locales	27,04%	30,51%	5,10%	4,23%	11,14%	10,03%

[215]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.). Los datos de 2015 fueron calculados con información del aplicativo ConVoto.

Distribución del poder en la contienda

La tabla 4 resume algunos de los resultados agregados de las elecciones para alcaldes y gobernadores en el país, haciendo un contraste entre 2015 y 2019. El primer resultado es que las etiquetas más nuevas del sistema de partidos se abrieron un pequeño espacio en los gobiernos locales, conquistando 35 Alcaldías. Allí se incluyen partidos religiosos y étnicos, además de la alianza Colombia Humana-Unión Patriótica. Algunos de estos pequeños partidos que

³ Para un examen del comportamiento de estos indicadores en eventos electorales previos véanse Felipe Botero, David Alvira y Bibiana Ortega (2011) y Felipe Botero, Juan Federico Pino y Bibiana Ortega (2015).

irrupieron en la escena local surgieron durante las elecciones nacionales de 2018 al amparo de las circunscripciones especiales de negritudes y, en menor medida, indígenas. Estratégicamente han hecho uso de la potestad de avalar candidatos en cualquiera de los ámbitos de competencia y con eso han logrado una especie de difusión no orgánica de su presencia que, sin embargo, no siempre se corresponde con un fortalecimiento de sus estructuras partidarias. Esto se agrega como síntoma que deberá ser tenido en cuenta al momento de evaluar el nuevo ciclo de fragmentación del sistema de partidos.

Tabla 4. Alcaldías y Gobernaciones por partidos.

Partido político	Alcaldía		Gobernación	
	2015	2019	2015	2019
Centro Democrático	56	72	1	2
Partido Conservador	156	119	1	1
Partido Liberal	156	97	2	2
Partido de la U	181	90	-	1
Cambio Radical	134	61	-	-
Alianza Verde	24	42	-	-
Alianza Social Independiente (ASI)	35	27	-	-
Polo Democrático Alternativo	5	3	4	-
Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	21	20	5	-
Colombia Humana-Unión Patriótica	-	1	1	-
Opción Ciudadana	49	-	-	-
Colombia Justa Libres	-	4	-	-
Colombia Renaciente	-	10	-	-
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	11	16	-	-
Alianza Democrática Afrocolombiana (ADA)	-	4	-	-
Partido de Reivindicación Étnica (PRE)	-	1	-	-
Coaliciones	256	508	17	25
Por firmas	14	26	1	1

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.). Los datos de 2015 fueron calculados con información del aplicativo ConVoto.

Del lado de las organizaciones más fuertes solo el Centro Democrático y la Alianza Verde incrementaron el número de Alcaldías propias. En contraste, Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal y Partido Conservador sufrieron algunas pérdidas en aquellos gobiernos locales que controlaban en solitario; a cambio, integraron un amplio número de coaliciones triunfadoras, lo que puede compensar las pérdidas y deja abierta la pregunta acerca de las diversas estrategias para mantener el control territorial por parte de las organizaciones políticas más tradicionales (Basset y Franco, 2020). Por su parte, los grupos significativos de ciudadanos conquistaron la titularidad en 26 Alcaldías, 21 de ellas en municipios pequeños y 4 en capitales como Medellín, Santa Marta, Cartagena y Bucaramanga. Estas alternativas por fuera de los partidos políticos representan opciones muy heterogéneas en relación con su composición y el respaldo que reciben de diversos sectores de la ciudadanía, señalando otra arista adicional del estudio de las lógicas que subyacen a la política local.

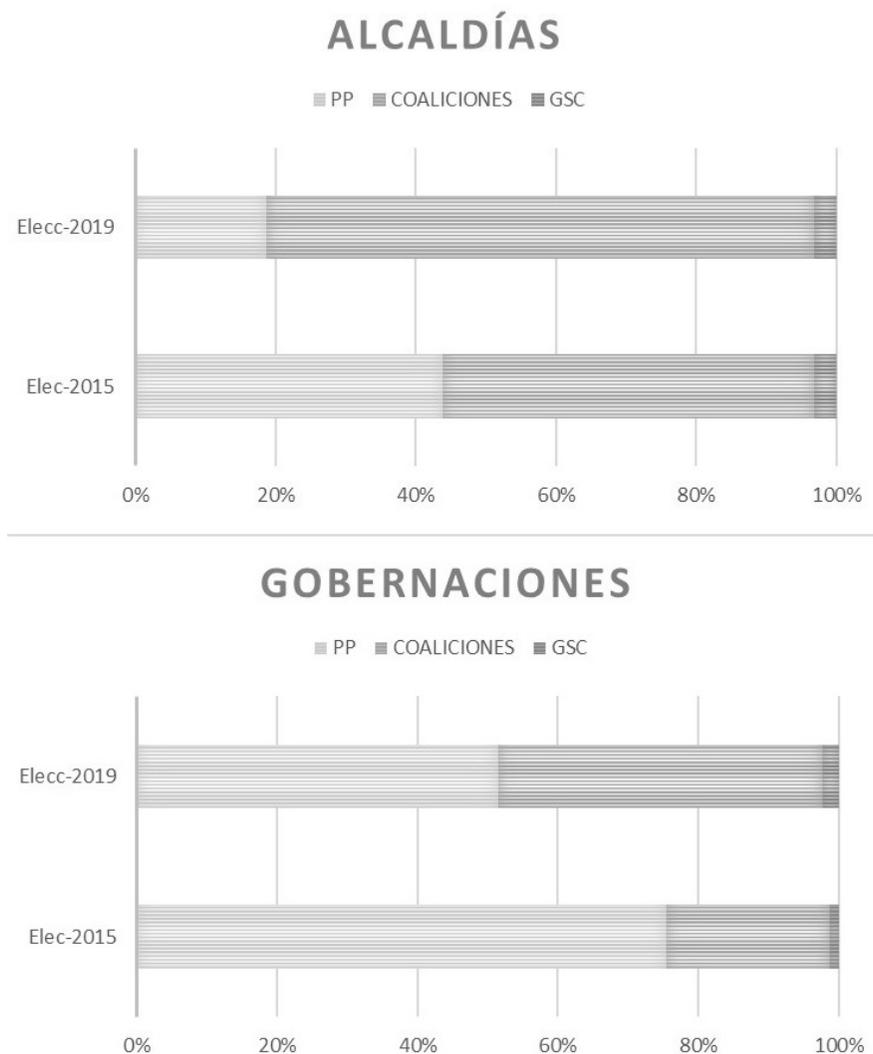
En la competencia por las Gobernaciones se hizo aún más evidente el peso específico de las coaliciones. Ya en 2015 se había registrado el éxito de 17 candidaturas con este tipo de respaldo. En 2019 su número ascendió a 25, en las que se involucraron entre 2 y 6 partidos. El Partido Conservador y Cambio Radical lideraron cada uno 5 de estas coaliciones, el Partido Liberal estuvo al frente de 3 de ellas, mientras que el Partido de la U, el Centro Democrático y la Alianza Social Indígena lideraron cada uno de ellos 2 coaliciones; las restantes estuvieron encabezadas por Alianza Verde o por una asociación entre grupos significativos de ciudadanos que habían recolectado firmas más los coavales de algunos partidos con personería jurídica.

Este recorrido descriptivo por algunos de estos resultados y la distribución de los gobiernos conforme a quien les confiere el aval a sus candidaturas (véase gráfica 1) revela la importancia de profundizar sobre diversas dimensiones de la transformación del sistema de partidos y deja abiertos dos filones de trabajo académico. En primer lugar, un estudio sistemático que identifique cuáles son los partidos que frecuentemente se juntan para la competencia local, qué beneficios derivan de esta estrategia, de qué manera la dirigencia local de los partidos puede utilizar estos espacios conquistados a través de coaliciones para fortalecer su posición frente a otros ámbitos organizativos del propio partido. En segundo lugar, una reflexión de carácter normativo acerca de los efectos que este tipo de estrategias tiene sobre las posibilidades de imputarle responsabilidades a los políticos y sus partidos cuando están amparados en «coaliciones» o en grupos significativos de ciudadanos. Suele

[217]

ocurrir que, pasados unos días, los nombres y la composición de tales coaliciones se pierden de vista para la opinión pública y se recomponen con otros nombres y, eventualmente, con otros integrantes para afrontar una nueva elección, dejando en jaque ciertas lógicas de *accountability* horizontal de gran relevancia para la democracia.

Gráfica 1. Alcaldías y Gobernaciones según origen del aval.



[218]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.). Los datos de 2015 fueron calculados con información del aplicativo ConVoto.

La composición de los gobiernos derivada de esta contienda también dejó un cuadro de relaciones muy heterogéneas entre las cabezas del gobierno nacional, el gobierno departamental y los mandatarios de las ciudades capitales. Un análisis cruzado entre diversos ámbitos de gobierno queda marcado por la capacidad de las élites que compiten en cada una de esas esferas para confeccionar alianzas que desbordan las fronteras partidistas. En el cuadro 1 se muestra, por ejemplo, que el partido del presidente de la República no conquistó ninguna de estas Alcaldías a nombre propio y tuvo éxito solo en dos Gobernaciones. Los partidos que integran la coalición que acompaña al gobierno nacional registraron significativos éxitos compitiendo tanto en coalición (véase cuadro 2) como individualmente (véase cuadro 1) Finalmente, los partidos de oposición, así como los grupos significativos de ciudadanos conquistaron menos capitales, pero se llevaron los premios gordos: Bogotá, Cali, Manizales, Armenia, Medellín, Bucaramanga y Santa Marta.

Cuadro 1. Distribución entre partidos de Alcaldías de capitales y Gobernaciones.

Partidos de Gobierno			
Alcaldía		Gobernación	
Valledupar	Partido de la U	Casanare	Centro Democrático
Ibagué	Partido Conservador	Caquetá	Partido Conservador
Yopal	ASI	Vaupés	Centro Democrático
Arauca	ASI	Guainía	Partido de la U
San Andrés	ASI		
Cauca	Partido Conservador		
Partidos independientes			
Alcaldía		Gobernación	
Barraquilla	Cambio Radical	Córdoba	Partido Liberal
San José del Guaviare	Cambio Radical	Sucre	Partido Liberal
Leticia	Partido Liberal		
Mitú	AICO		
Partidos de oposición			
Alcaldía		Gobernación	
Manizales	Alianza Verde		
Armenia	MAIS		
Florencia	Alianza Verde		

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.).

[219]

Cuadro 2. Distribución de Alcaldías capitales y Gobernaciones entre coaliciones.

Coaliciones controladas por un partido de Gobierno			
Alcaldía		Gobernación	
Montería	Ahora la Gente (Partido Conservador-Partido Liberal-Partido de la U)	Caldas	Unidos por Caldas (Partido de la U-MAIS-Alianza Verde-Cambio Radical)
Tunja	Partido Conservador-Partido Liberal-ASI	Tolima	Partido Conservador-Partido de la U-ASI
Quibdó	Partido Conservador-Partido Liberal-Alianza Verde	Guaviare	Partido Conservador-Cambio Radical-Partido Liberal-Centro Democrático
		Amazonas	Juntos por el Amazonas (Partido Conservador-Centro Democrático)
		San Andrés	Todos por un Nuevo Comienzo (ASI-Cambio Radical-Colombia Renaciente)
		Bolívar	Partido Conservador-Partido Liberal-ASI-Partido de la U-Centro Democrático
		Cundinamarca	Gran Cundinamarca (Partido de la U-Cambio Radical-Partido Liberal-Partido Conservador-ASI-MAIS)
		Valle	Todos por el Valle del Cauca (Partido de la U-Cambio Radical-Partido Liberal)
		Risaralda	ASI-Colombia Justa Libres
		La Guajira	Un Cambio por la Guajira (Partido Conservador-Partido de la U-Colombia Renaciente-Cambio Radical)
		Putumayo	Así es el Putumayo, Tierra de Paz (ASI-Cambio Radical)
		Vichada	Álvaro León Sabe Cómo Es (Centro Democrático-Partido de la U)
Coaliciones controladas por un partido independiente			
Alcaldía		Gobernación	
Neiva	Por Neiva-Cambio Radical	Atlántico	La Clave es la Gente (Cambio Radical-Partido Liberal-Partido Conservador-Centro Democrático)
Pereira	Más Cambio (Partido Liberal-Partido Conservador)	Cesar	Alianza por el Cesar (Cambio Radical-Partido de la U-Partido Liberal)
Sincelejo	Todos por Sincelejo (Cambio Radical-Partido de la U-Partido Conservador)	Quindío	Partido Liberal-Partido de la U-Cambio Radial-ASI

[220]

Cuadro 2. (Continuación)

Coaliciones controladas por un partido independiente			
Alcaldía		Gobernación	
Riohacha	Unidos por el Desarrollo del Distrito	Arauca	Unidos por Arauca (Cambio Radical-Partido de la U-MAIS-Colombia Renaciente)
Mocoa	Ahora Sí (AICO-Colombia Renaciente)	Norte de Santander	Partido Conservador-Cambio Radical-Partido Liberal-Partido de la U
Inírida	Inírida es de Todos (AICO-Cambio Radical)	Huila	Huila Crece (Partido Liberal-Polo Democrático Alternativo-MAIS-AICO-Colombia Humana-UP)
Puerto Carreño	Carreño es Tarea de Todos (Cambio Radical-ASI)	Meta	Hagamos Grande al Meta (Partido Liberal-Partido de la U-Cambio Radical-Partido Conservador-ASI)
		Cauca	Porque Sí es Posible (Cambio Radical-Colombia Renaciente)
		Chocó	Generando Confianza por un Mejor Chocó (Partido Liberal-Partido Conservador-Colombia Justa Libres- Alianza Verde)
		Antioquia	Es el Momento de Antioquia (Partido Liberal-Partido de la U-Alianza Verde-Cambio Radical)
		Santander	Grupo Significativo de Ciudadanos Siempre Santander-Partido Conservador
		Nariño	Mi Nariño
Coaliciones controladas por un partido de la oposición			
Alcaldía		Gobernación	
Bogotá	Claudia Alcaldesa (Alianza Verde-Polo Democrático Alternativo)	Boyacá	Gran Alianza por Boyacá (Alianza Verde-Partido Liberal)
Cali	Puro Corazón por Cali (Alianza Verde-Partido Liberal)		
Villavicencio	Somos la Alternativa (Polo Democrático Alternativo-MAIS)		
Grupos significativos de ciudadanos			
Alcaldía		Gobernación	
Medellín	Independientes	Magdalena	Fuerza Ciudadana-Magdalena
Bucaramanga	Ciudadanos Libres		
Santa Marta	Fuerza Ciudadana		
Cartagena	Salvemos a Cartagena		

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.).

Conclusiones

Hecho este recorrido por algunos aspectos de los resultados de las elecciones, vale la pena resaltar a modo de conclusión una agenda de investigación de más largo aliento que se ocupe de los procesos electorales departamentales y locales posteriores a 2003. Esta debería tratar de responder preguntas sencillas que ayuden a entender la especificidad de la política local respecto a los otros ámbitos de competencia electoral y partidaria, por lo menos en las siguientes cuatro dimensiones:

a) El nivel de participación, complementado con el examen minucioso de la abstención activa. Una revisión somera de los datos muestra que más allá de los niveles relativamente estándar de abstención, existe una significativa diferencia en los votos en blanco, los votos nulos y las tarjetas no marcadas cuando se contrastan los resultados de Alcaldía con respecto a Gobernación y los de Concejo respecto a Asamblea. Un análisis intertemporal de este hecho permitiría identificar algunas hipótesis para entender por qué los ciudadanos se involucran menos en la elección de gobernador y los representantes departamentales.

[222] b) Las lógicas de coordinación de las élites locales para elegir mandatarios y representantes. Más allá del evidente interés que reviste identificar las lógicas de funcionamiento del sistema de partidos en el ámbito local y establecer las líneas que lo diferencian del sistema de partidos nacional, aquí también es relevante entender la lógica de cooperación entre diversos grupos políticos que desbordan, en la mayoría de los casos, las fronteras porosas de las organizaciones partiditas. Establecer, por ejemplo, la evolución que ha tenido la participación de coaliciones y su eficacia en la competencia por los cargos locales y departamentales ayudaría a perfilar hipótesis bien fundamentadas para entender los nexos y discontinuidades que hay entre el poder local y el poder político nacional; adicionalmente, ayudaría a entender una de las fuentes claras de fragmentación del sistema de partidos asociada con la existencia de una cantidad de partidos políticos con personería jurídica que, a falta de respaldo visible, plataforma clara y estructuras organizativas serias, fundan su existencia en juego de concesión de avales en las elecciones locales.

c) De manera correlativa con lo anterior, es necesario identificar la consolidación de movimientos por fuera de los partidos que permita distinguir con alguna nitidez cuándo la figura de grupo significativo de ciudadanos está

siendo instrumentalizada para resolver problemas de acción colectiva de los actores políticos más tradicionales o cuándo expresa un movimiento genuino de algún grupo de la sociedad que busca expresarse por fuera de tales organizaciones. La presencia y el éxito diferencial de este fenómeno entre las grandes urbes y los municipios más pequeños del país ofrece una ruta de investigación muy prometedora del lugar y los mecanismos que habilitan esta ruta de acceso al poder local.

d) Finalmente, la ya larga historia del voto programático en el país hace necesario incluir en la agenda de investigación las preguntas sobre la manera en que los candidatos evalúan los contextos territoriales para formular sus compromisos vinculantes con la ciudadanía, la manera en que los traducen en piezas publicitarias para la estrategia de campaña y la forma en que estructuran su participación en los debates electorales basadas en elementos programáticos. Un análisis que compare juiciosamente estos fenómenos con un enfoque temporal y que incorpore la diversidad de experiencias territoriales al respecto daría pistas para examinar la magnitud del efecto que esto tiene en los resultados de la competencia por el poder regional.

[223]

Para terminar esta presentación, basta decir que este número de la revista Estudios Políticos incluye cuatro artículos en su sección temática que abordan varias dimensiones complementarias: las actuales dinámicas de intermediación política local, las innovaciones en las estrategias de campaña, el impacto de la participación de un nuevo jugador en las elecciones locales y una propuesta novedosa para leer la actual configuración de nuestro sistema de partidos.

En el primer artículo Camilo Ernesto Serrano se ocupa de estudiar el caso del caicedismo en el municipio de Palmira en el departamento del Valle. Enmarca este estudio en un horizonte de mediano plazo y muestra cómo los mecanismos de intermediación —la gestión, la representación local y el trabajo de contacto en la calle— han sido de gran utilidad en un movimiento que, si bien mantiene relaciones con otros sectores importantes de la política de Valle, ha mantenido la política local como un escenario para que participen los de abajo.

Por su parte, Ismael Crespo, José Cepeda y José Miguel Rojo proponen un análisis de las estrategias de campaña desplegadas por los candidatos

triunfadores en Bogotá y Medellín, mostrando cómo se estructuraron dichas estrategias alrededor de la imagen de los candidatos, con un uso intensivo de nuevas tecnologías de comunicación y un énfasis en el relato emotivo para construir los mensajes de sus respectivas campañas.

El tercer artículo de la sección temática es de la autoría de José Antonio Fortou y Santiago Sosa. Se ocupa de analizar la relación entre la participación del recién creado partido FARC y la competitividad de las elecciones para Alcaldías y Concejos. Fundado en un riguroso análisis cuantitativo proponen algunas conclusiones asociadas con el impacto de la participación del partido FARC: un posible impacto positivo en la competitividad y un margen de éxito mayor en aquellos municipios en los que se registraron mayores tasas de violencia. Adicionalmente, proponen una agenda de investigación asociada a la incorporación a la política competitiva de este nuevo actor partidario.

El último artículo de la sección temática, de la autoría de Didiher Mauricio Rojas, propone un esquema para el análisis del sistema de partidos colombiano, redefiniendo las dimensiones que deben tenerse en cuenta para captar la incorporación progresiva de actores que han dejado las armas y han conformado partidos después de procesos de negociación política. El análisis que se deriva de dicho esquema ofrece una reinterpretación de un problema que ha estado prisionero en los estrechos márgenes del análisis espacial izquierda-derecha.

[224]

Juan Carlos Arenas Gómez (Colombia)*

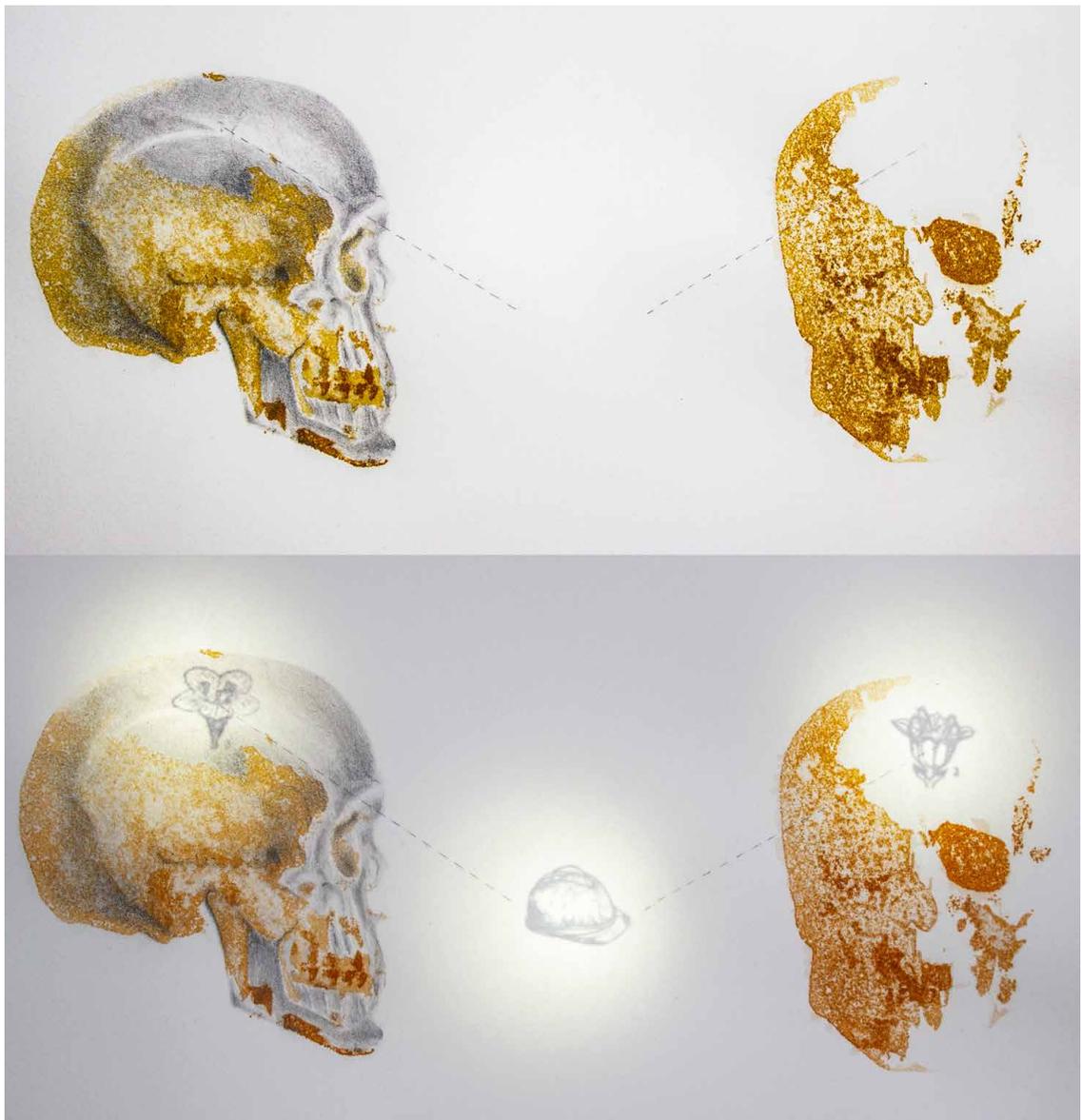
Referencias bibliográficas

1. Basset, Yann y Franco Acosta, Lina María. (2020). Coaliciones y movimientos por firmas: la danza de los logos. En: Barrero Escobar, Fredy y Richard, Eugénie (eds.). *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 87-116). Bogotá, D. C.: Fundación Konrad Adenauer.

* Editor invitado. Sociólogo. Magíster en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 67 N.º 53-108, Medellín, Colombia. Correo electrónico: juan.arenas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-2135-054X - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=wLObNe4AAAAJ>

Cómo citar este artículo: Arenas Gómez, Juan Carlos. (2020). Presentación sección temática. Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder regional. *Estudios Políticos*, 59, pp. 211-225. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a09

2. Botero, Felipe y Alvira, David. (2012). Fulano de tal va por su aval. En: Wills Otero, Laura y Batlle, Margarita (comps.). *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (pp. 131-161). Bogotá, D. C.: PNUD, IDEA, NIMD.
3. Botero, Felipe; Alvira, David y Ortega, Bibiana. (2011). Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas y por limitaciones a la competencia electoral. Elecciones de alcalde 2000, 2003 y 2007. En: Misión de Observación Electoral. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de Autoridades Locales Colombia 2011* (pp. 105-130). Bogotá, D. C.: MOE.
4. Botero, Felipe; Pino, Juan Federico y Ortega, Bibiana. (2015). Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011. En: Misión de Observación Electoral. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pp. 81-110). Bogotá, D. C.: MOE.
5. Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
6. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Informe de resultados: MDM 2018. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/MDM/Informe%20de%20resultados_MDM_2018.pdf
7. El Tiempo. (2019, octubre 27). En vivo: queda media hora para el cierre de las urnas. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/elecciones-colombia-2019-de-alcaldes-y-gobernadores-siga-en-vivo-siga-la-jornada-electoral-427516>
8. Misión de Observación Electoral (MOE). (2019, octubre 28). Informe de cierre Misión de Observación Electoral MOE. Recuperado de <https://moe.org.co/informe-de-cierre-mision-de-observacion-electoral-moe/>
9. Partido MIRA. (s. f.). Candidatos Partido MIRA 2019. Recuperado de <https://partidomira.com/candidatos-partido-mira-2019/>
10. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019, agosto 4). Infocandidatos 2019. Recuperado de <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/infocandidatos2019.php>
11. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). Elecciones 2019. Recuperado de https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_elec_2019/index.html#/inicio/0/colombia
12. Rivera Rivera, Diana Alejandra; Plata Caviedes, Juan Camilo; Rodríguez Raga, Juan Carlos. (2019). *Barómetro de las Américas. Colombia 2018. Democracia e instituciones*. Bogotá, D. C.: Observatorio de la Democracia.
13. Tilly, Charles. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.



Yamith Quiroz David

Estudio 3

De la serie *Herrumbres, cuerpos desechos*

Dibujo con óxido ferroso, tinta, luz led
cálida sobre papel Arches

33,5 x 43,5 x 7 cm

2020

Medellín



«Son gente como yo». Brókeres y construcción de maquinaria política en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, Colombia (2008-2019)*

Camilo Ernesto Serrano Corredor (Colombia)**

Resumen

La continuidad local de facciones políticas con fuertes maquinarias electorales en la Colombia posterior a la reforma política de 2003 es aún un campo relativamente inexplorado. El presente trabajo contribuye a la discusión de este tema a partir de un estudio de caso, el del caicedismo en Palmira durante el periodo de su acceso a la Alcaldía, 2008-2019. Se explica este fenómeno a partir del proceso de construcción de maquinaria política por parte de los líderes: intermediarios electorales o brókeres. Para ello se hace uso de la inmersión etnográfica centrada en dichos actores y en las actividades de campaña del caicedismo en las elecciones locales de 2019. Se concluye que los intermediarios electorales fueron actores clave del proceso de construcción de la maquinaria de la facción caicedista en Palmira en su acceso al poder local y su comportamiento reta las construcciones teóricas habituales en este campo.

[227]

Palabras clave

Cultura Política; Política Subnacional; Clientelismo; Intermediario Electoral; Maquinaria Política; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2019 • **Fecha de aprobación:** abril de 2020

Cómo citar este artículo

Serrano Corredor, Camilo Ernesto. (2020). «Son gente como yo». Brókeres y construcción de maquinaria política en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, Colombia (2008-2019). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 227-251. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a10

* Este artículo se enmarca en un proyecto más amplio, *La campaña electoral de Nueva Generación en las elecciones legislativas de 2018: ambición, trayectorias y mediadores electorales en Cali y Palmira*, adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi, Colombia, 2018-2019.

** Licenciado en Historia. Profesor e investigador del Departamento de Estudios Políticos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi, Colombia. Correo electrónico: camilo.serrano@correo.icesi.edu.co - Orcid: 0000-0002-5051-4603 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=s9qXVdAAAAAJ&hl=es>

«They are People Like Me». Brokers and Political Machine-Building in Palmira, Valle del Cauca, Colombia

Abstract

The local persistence of political factions strongly linked with political machines in contemporary Colombia is still an unexplored field. This article contributes to that debate through a case study: the so-called *Caicedismo* in Palmira, Valle del Cauca, during its period in the local office (2008-2019). This process is explained through the political machine-building carried out by the *Caicedismo*'s leaders (brokers). For this aim, ethnographic immersion was implemented, mainly centered in *Caicedismo*'s brokers and their campaign activities during 2019 local elections. It is concluded that the electoral brokers were key actors in the process of building the political machine of the *Caicedista* faction in Palmira for their access to local power, and also that their behavior challenges the usual theoretical constructions in this field.

Keywords

Political Culture; Subnational Politics; Clientelism; Broker; Political Machine; Colombia.

Introducción

Los análisis de la política subnacional colombiana requieren de un mayor acervo empírico, particularmente en lo relativo a los actores directamente implicados en el día a día. A pesar del incremento en estudios de caso a profundidad, lo que ocurre en la política de provincias, particularmente en municipios pequeños e intermedios, parece pasar simplemente *porque sí*.

Este texto aporta a dicha comprensión a partir de la reconstrucción de las actividades particulares de los intermediarios electorales de un caso exitoso de relación entre facción política, construcción de maquinaria y acceso y permanencia al poder local: el caicedismo en la ciudad de Palmira, departamento del Valle del Cauca, Colombia. Dicho movimiento accedió a la Alcaldía a partir de las elecciones de 2007, primeras de su tipo ocurridas tras la implementación del Acto Legislativo 01 de 2003, más conocido como reforma política de 2003, el cual reconfiguró el régimen de partidos en Colombia. A partir de allí logró reelegirse en otras dos ocasiones.

Para el logro de sus objetivos, el presente estudio centra su análisis en dos tipos de evidencia: los testimonios de intermediarios electorales — *líderes*— y la observación de la campaña electoral de 2019.

[229]

1. Contexto

1.1 La ciudad de Palmira

Palmira es la segunda ciudad del departamento del Valle del Cauca y un importante nodo agroindustrial, comercial y de transporte del suroccidente colombiano. Se encuentra ubicada en la franja oriental del valle geográfico del río Cauca, ascendiendo por la cordillera Central, en donde limita con el departamento del Tolima. Tiene una extensión de 1028 km² y una población aproximada de 310 000 habitantes (Cámara de Comercio de Palmira, 2017). Para 2017, el municipio tenía un valor agregado municipal de 5657 millones de pesos, equivalente a 6,98% del valor agregado departamental, solo superado por la capital, Cali, y el municipio industrial de Yumbo (DANE, 2019). En Palmira se concentran varios de los ingenios azucareros más importantes del país, así como un considerable cinturón industrial y de servicios, una zona franca y el aeropuerto internacional que sirve a Cali.

Políticamente, Palmira fue un fortín liberal desde el siglo XIX. Los palmiranos participaron de los ejércitos liberales en las guerras civiles

decimonónicas (Valencia, 2019, pp. 82-98), incluso la Guerra de las Escuelas de 1876 dio inicio con una escaramuza armada en inmediaciones de Palmira (Guerrero Apráez, 2013, p. 564). Ya en la violencia bipartidista del siglo xx el municipio fue escenario de acciones armadas, asesinatos selectivos y refugio de guerrilleros liberales (Delgado, 2011). Tal ligazón con el Partido Liberal llevó a que alcanzara el mote de «plaza roja de Colombia» (El Tiempo, 2006, enero 16), en referencia a los colores del partido.

Durante el siglo xxi, el escenario político palmirano ha estado marcado por la consolidación de redes clientelares muy significativas como el caicedismo, el motoísmo¹ y el agudelismo.²

La tradición política palmirana es hija del trapo rojo, de lo que fue «Palmira, la Plaza Roja de Colombia», es la Casa Liberal que hoy es la casa de Cambio Radical [...]. Entonces todos aquí somos hijos del trapo rojo, de esos grandes políticos de plaza, los Kuri, los Motoa, los Orejuela, toda esa gente que fueron los liberales que hicieron que [...] ningún candidato [presidencial] liberal se atrevió a no venir a Palmira o no darle una fecha importante a la manifestación política en Palmira. [...] Las grandes familias liberales son] los Motoa, los Kuri, los Agudelo, [...] los Orejuela de Raúl Orejuela Bueno. Claro que estos que te menciono son casi que centenarios, históricos, son liberales desde la mitad del siglo xx. Los Caicedo son más ochentas y noventas. Los Agudelo igual. Digamos que las dos últimas grandes familias del liberalismo son los Motoa y los Kuri, que están emparentadas de hecho entre ellas (analista local, comunicación personal, julio 18, 2019).

[230]

1.2 El caicedismo

El caicedismo surgió en Palmira como la ramificación local del movimiento Nueva Generación, facción del Partido Social de Unidad Nacional, mejor conocido como Partido de la U. Proviene de la facción becerrista del Partido Liberal, una de sus más importantes facciones en el Valle del Cauca durante las décadas de 1980 y 1990. Surgió con el nombre de Fuerza Liberal

¹ Maquinaria política de origen liberal cuyo liderazgo histórico recayó en Miguel Motoa Kuri — varias veces concejal del municipio, así como su alcalde en 2001-2003, también congresista en varios periodos— y que ingresó al partido Cambio Radical en el siglo en curso. Conserva la tradicional Casa Liberal de Palmira y representación en el Congreso vía Carlos Fernando Motoa, su hijo, quien es senador activo.

² Maquinaria política de origen liberal dirigida por la familia Agudelo Londoño. Con la llegada del siglo en curso y de la Reforma Política de 2003, pasaron por varios avales —Cambio Radical, Centro Democrático y Partido Liberal—. Actualmente, cuentan con un concejal bajo el Partido Liberal: Jorge Enrique Agudelo.

Socialdemócrata hacia 1984 bajo el liderazgo de Manuel Francisco «Kiko» Becerra, siendo una escisión de la facción holmista. Durante su auge de la década de 1990, el becerrismo logró representación legislativa, varias alcaldías y un número significativo de concejales y diputados (Gaitán, s. f.). La vinculación penal de Becerra en 1997 terminó afectando la permanencia de su protagonismo político al interior del Partido Liberal (Murillo, 2015). El sector mayoritario del becerrismo, liderado por Dilian Francisca Toro y los hermanos Caicedo Zamorano, fundó Nueva Generación, el cual se vinculó al Partido de la U.

Bajo el liderazgo de Dilian Francisca Toro y de los hermanos Julio César y Jorge Enrique Caicedo Zamorano —Nueva Generación— se convirtió en una de las facciones más importantes del Partido de la U en todo el país. Si bien Nueva Generación y el caicedismo constituyen una única facción, incluso los intermediarios de Palmira suelen hablar indistintamente de las dos, en la práctica hay notables diferencias (Duque, 2018, febrero 18; 2019, octubre 2), como resultó patente en el desarrollo de la presente investigación. Como señaló un líder de Nueva Generación de Cali: «los caicedistas allá y nosotros acá» (comunicación personal, abril 28, 2019).

En ese marco, el caicedismo en Palmira logró pasar de la minoría en el Concejo a ser la principal facción local. Usando una creciente red de alianzas alcanzó tres gobiernos locales consecutivos —Raúl Arboleda (2008-2011), Ritter López (2012-2015) y Jairo Ortega Samboní (2016-2019)— a través de los cuales amplió su incidencia local en el Concejo, la Asamblea Departamental y el Congreso. La evolución de las votaciones del caicedismo resulta significativa.

[231]

Tabla 1. Votaciones del caicedismo en las elecciones locales de Palmira, 2007-2019.

Año	Alcaldía	Porcentaje Alcaldía	Concejo ³	Porcentaje Concejo	Concejales electos	Porcentaje Concejo
2007	39 247	35,33	21 357	18,16	5	26,3
2011	56 889	49,84	40 278	34,44	9	47,4
2015	71 151	55,5	52 814	39,29	10	52,6
2019 ⁴	59 973	39,97	52 547	36,08	9	47,4

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría.

³ Se incluyen solamente resultados de las listas del Partido de la U. Se debe tener en cuenta que desde las elecciones de 2011 el caicedismo también presentó candidatos a través de otros partidos.

⁴ Resultados parciales al 28 de octubre de 2019. El caicedismo perdió la Alcaldía, pero mantuvo las mayorías del Concejo.

1.3 Los estudios sobre Nueva Generación y el caicedismo

A pesar de su incidencia política regional, Nueva Generación y el caicedismo han sido objeto de poca reflexión académica. Un primer cuerpo de estudios ha analizado la incidencia departamental del antiguo becerrismo desde su surgimiento en 1984 hasta su crisis derivada de la vinculación penal de Manuel Francisco Becerra en 1997, en momentos en que la facción vivía un alto pico de representación política departamental (Murillo, 2015; Sáenz, 2010; Gaitán, s. f.).

De otro lado, se han analizado las capacidades de Nueva Generación para seleccionar sus candidatos y definir su estrategia electoral, caracterizando a la facción como «altamente institucionalizada y [...] una de las pocas con capacidad de lograr más de un escaño tanto en la Asamblea Departamental como en el Concejo de Cali», una corriente de corte vertical que cuenta con una alta reciprocidad en la transferencia de votos, excediendo incluso al Partido de la U (Milanese y Barrero, 2016, p. 79).

[232] Finalmente, estudios recientes aportan sobre el plano local: Tania Arce (2018) estudia el comportamiento electoral del caicedismo en Palmira; y Ana García y Anderson Gaviria (2015) analizan las redes clientelares de Nueva Generación en Guacarí.

2. Enfoque teórico

2.1 Clientelismo y sistema político

El sistema político colombiano ha sido caracterizado como desinstitucionalizado, fragmentado y electoralmente volátil (Albarracín, Gamboa y Mainwaring, 2018). Dentro de él, las prácticas clientelares ocupan un lugar central, siendo objeto de diversos enfoques (Guerrero García, 2014). Trabajos recientes al respecto sustentan la pertinencia de ahondar en el concepto (Zapata, 2016a; Pino y Cárdenas, 2016; De León, 2011; García y Revelo, 2010), respondiendo a la clásica conclusión: se necesitan más y mejores trabajos sobre el tema (Dávila, 1999).

Dos conclusiones de dicho debate resultan de gran utilidad para el presente estudio: de un lado, la comprensión del clientelismo como un fenómeno que constituye una especie de sistema en sí mismo (Leal y Dávila, 2010; Dávila, 1999); del otro, la interesante agenda de investigación que

abre Gloria Isabel Ocampo (2014) y su «etnografía del poder», enfocada en el plano subnacional del clientelismo y la relación clientelas regionales-Gobierno central.

Finalmente, es de resaltar la existencia de un cuerpo creciente de estudios enfocados en el clientelismo subnacional (González, Guzmán y Tuirán, 2019; Gallego, 2018; Zapata, 2016b). Avances en esta dirección pueden permitir superar dos barreras: la complejidad de la relación entre clientelismo y política subnacional (Durazo, 2012), y la pervivencia de la comprensión del ejercicio de la democracia subnacional como una cuestión inexplicable (Cendales, Guerrero, Wilches y Pinto, 2019, p. 3).

2.2 Maquinaria política local y facción política

Una definición clásica de maquinaria política señala que se trata de una organización partidaria con un poder centralizado en donde priman los incentivos materiales sobre la ideología (Johnston, 1979, p. 385). Sus objetivos son la consecución y garantía de cargos para sus líderes y la distribución de ingresos para quienes trabajan por ella (Scott, 1969, p. 1144). En últimas, las maquinarias políticas se enfocan en la autopreservación y la acumulación de poder, para lo cual requieren de eficacia electoral (Núñez, 2018, p. 110) que garantice incentivos suficientes para mantener «el control sobre la autoridad pública» (Johnston, 1979, p. 385).

[233]

A su vez, por facción política se entiende todo «agrupamiento o combinación al interior de un partido cuyos miembros comparten un sentido de identidad común y están organizados para actuar colectivamente» (Zariski, 1960, p. 33). Se distinguen por un carácter marcadamente personalista centrado en la figura de sus dirigentes (Cendales, Olaya y Duncan, 2019, p. 28). Un estudio reciente sobre el caso colombiano concluye que estas estructuras crean identidades propias signadas por la entronización de liderazgos personales alrededor de los cuales se teje la compleja trama de redes del ámbito subnacional (Cendales, Guerrero, Wilches y Pinto, 2019, p. 27).

Igualmente, estudios recientes analizan la relación entre estos conceptos y poder local, presentando conclusiones interesantes para este trabajo: Andrés Cendales, Jorge Olaya y Gustavo Duncan (2019) se enfocan en la relación entre facción local, Alcaldía y calidad de la política pública local; Lucas Núñez (2018) estudia el comportamiento de una facción electoral

efectiva con acceso al poder local, señalando dos posibles consecuencias del mantenimiento del control sobre la Alcaldía: a) tener mayores ventajas para obtener una Alcaldía consecutiva, y b) tener efectos de arrastre o de arrastre inverso sobre copartidarios compitiendo para otros cargos.

Finalmente, es de destacar el interés teórico de Simeon Charaka Nichter (2010, pp. 57-81) por construir una tipología formal del clientelismo.

2.3 Los intermediarios electorales en perspectiva

En este artículo se entiende como intermediario electoral o bróker al líder local que provee beneficios específicos y resuelve problemas a sus seguidores o bases sociales, solicitando en retribución la participación en actividades políticas como manifestaciones, reuniones o incluso pidiéndoles el voto por un candidato o partido concreto (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013, p. 74). En el argot político del Valle del Cauca los brókeres son usualmente denominados *líderes*.

[234]

La literatura sobre intermediarios tiende a dividirse en dos vertientes: la acción normativa —el bróker sigue una norma preestablecida— y el actor racional —el bróker calcula la maximización de sus beneficios— (Auyero, 1996, pp. 216-217). Un tercer enfoque —el informacional— ha sido construido por Paula Muñoz (2014) a partir de la evidencia del caso peruano, centrándose en el movimiento de información sobre capacidades de los candidatos y de los brókeres; sin embargo, Mark Schneider (2019) señala que, a pesar de las ventajas de los brókeres como conocedores de primera mano de las posibles preferencias de sus potenciales votantes, no necesariamente dicha información es sustancial. Por su parte, Nichter (2010) reconoce dos tipos de clientelismo: el relacional —los beneficios pueden favorecer al votante incluso después de la votación y pueden ocurrir defecciones oportunistas tanto del votante como de los dirigentes— y el electoral —los beneficios se distribuyen antes de las votaciones y el sujeto de la defección oportunista es solo el potencial votante—.

Bajo una óptica similar, Susan Stokes, Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco (2013) sostienen que la capacidad del intermediario de conformar su propio grupo de seguidores y de manejar información privilegiada determina el balance de poder con su respectivo dirigente, para ello requiere reputación y habilidades para lograr traducir regulaciones inciertas en intervenciones viables (Kadfak, 2019). Así, movilizaciones masivas, marchas o

discursos de plaza pública adquieren un valor particular: son demostraciones de la fuerza y popularidad de los candidatos, al tiempo que un mecanismo de control a la influencia de los brókeres (Muñoz, 2014, pp. 84-86).

Finalmente, existe la propuesta de centrar el análisis en un terreno empírico inexplorado: las estrategias utilizadas por los intermediarios y la manera como estas se transmiten (Auyero y Benzecry, 2016; Auyero, 1996). La conclusión de los avances en esta tarea es centrar la investigación en el testimonio mismo de los brókeres, escuchar sus voces, acompañar su cotidianidad y acercarse al «punto de vista clientelar» (Auyero, 1996; 2001), pasando la etnografía a desempeñar un papel cardinal. En ese sentido, un buen número de trabajos recientes han cubierto dicho silencio (Eufrazio, 2019; Kadfak, 2019; Berenschot y Bagchi, 2019; Hagene, 2018; Pérez y Luján, 2018; Ortiz, 2017; Muñoz, 2014; Zarazaga, 2014).

3. Metodología

3.1 Modelo

El presente trabajo obedece a la señalada necesidad de centrar el enfoque de las investigaciones de clientelismo en la experiencia misma de los actores que vivencian, reproducen y transforman estructuras ubicadas en los intersticios de la política real, en donde la disponibilidad de información agregada dificulta metodologías cuantitativas. Coincide entonces con la conclusión de Muñoz (2014, p. 81): la urgencia de estudios cualitativos sobre el clientelismo para alcanzar estudios en profundidad sobre un fenómeno elusivo. Asimismo, asume la recomendación de John Gerring (2012): cuando algún elemento de misterio está involucrado, «ir a lo local» es lo más indicado, cobrando importancia la inmersión etnográfica, con sus ventajas y limitaciones. En ese mismo sentido, el involucramiento del autor —nativo de Palmira y acostumbrado a su peculiar cultura política— se relaciona con la mediación de los informantes.

Se realizaron quince entrevistas semiestructuradas a personas con distintos perfiles: intermediarios y candidatos caicedistas, funcionarios públicos y analistas de la política local. Adicionalmente, como parte de un proyecto de investigación más amplio, se entrevistaron a intermediarios de Nueva generación y de una facción rival en Cali. Las entrevistas partieron de la necesidad de reconstruir asuntos como la manera de vinculación de los brókeres al movimiento, su permanencia en él, su vida cotidiana como líderes,

[235]

la relación con los dirigentes y las trayectorias ideales y proyecciones de su trabajo. La construcción de narrativas y mecanismos causales se contrastó con varios de los entrevistados durante el proceso del trabajo de campo. Igualmente, se acompañó a eventos de campaña de candidatos caicedistas a la Alcaldía y al Concejo de Palmira entre febrero y octubre de 2019. Es de resaltar que dicho acompañamiento facilitó la inmersión con el entorno de la facción y con el debate político local en boga durante el periodo de estudio.

Finalmente, por los objetivos y metodología propios de este estudio, se hace abstracción de procesos complejos que deben abordarse en un estudio más amplio: a) la naturaleza del Gobierno central y su relación con las facciones subnacionales, y b) la relación entre facción local y Gobernación del Valle del Cauca.

3.2 Selección de caso

[236] La escogencia del caso Palmira y el caicedismo se deriva de su comportamiento extremo dentro de lo usual para las maquinarias locales y su continuidad en las alcaldías a partir de la reforma política de 2003. Al analizar la permanencia de facciones políticas en las alcaldías de los veintidós municipios intermedios de Colombia —aquellos con población entre 250 001 y 1 000 000 de habitantes— a partir de dicha reforma, solamente en Palmira y Montería se alcanzaron dos reelecciones consecutivas (Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.).

4. El caicedismo por dentro

4.1 Un tipo particular de maquinaria

A partir de las entrevistas a intermediarios e informantes de Palmira y Cali se construyeron dos tipos de maquinaria local: por un lado, el caicedismo en Palmira se organizó sin una adscripción territorial específica. Las células — como se autodenominan las estructuras organizativas de base— se disputan liderazgos y votos sin distinción de territorio, en una suerte de «mercado libre electoral», cuya dirección superior es ocupada por los hermanos Caicedo Zamorano y Ritter López. Se denominó a este tipo de maquinaria como *horizontal-competitiva*. En este, el ascenso de los líderes obedece a una meritocracia basada en la demostración de capacidades para conseguir votos y de ejercer liderazgo —«saber entender espacios y tiempos», en palabras de un intermediario (intermediario 1, comunicación personal, mayo 29,

2019)—. Saltarse esa trayectoria ideal, no disponerse a *hacer cola*, es motivo de expulsión para los líderes de base.

En contraste, Nueva Generación en Cali se organizó en torno a lo que se denominó una maquinaria *vertical-territorial*: en cada comuna hay un *gestor* que coordina a sus respectivos jefes de puesto electoral, sin poder realizar actividad política alguna por fuera del territorio asignado. El esquema ideal de ascenso de los brókeres es el siguiente: de líder de base se puede pasar a jefe de puesto y luego a gestor de comuna.

Volviendo al caso de Palmira, las células se construyen en torno a un liderazgo reconocido y distribuyen tareas a simpatizantes y militantes. Se enfocan en actividades como: «trabajo social», campañas electorales, administración pública y relacionamiento permanente con «familia y amigos». El factor común de estas células es la observación de una alta disciplina y el respeto por sus máximos dirigentes. Los concejales son activos organizadores de las células y cada uno dirige por lo menos una, la cual funciona como la base de su propio respaldo político.

La célula puede funcionar también para la resolución de otras necesidades políticas: es un espacio de sociabilidad en donde los líderes se conocen e interactúan, incluso algunas de ellas surgen de colectivos de afinidad con aspiraciones políticas, como el grupo Mega.⁵ Es un mecanismo de control que permite supervisar quién cumple sus compromisos y quién no, e incluso puede funcionar como espacio de autoafirmación, como se concluye del testimonio de una joven lideresa que manifiesta que su célula es un lugar para «sentirse plena» (lideresa caicedista 2, comunicación personal, mayo 29, 2019).

[237]

Como se ve, las células caicedistas parecen contravenir el ya clásico esquema de Javier Auyero (2001, pp. 104-109) sobre los círculos concéntricos de incidencia y mediación de los intermediarios.

Finalmente, durante el trabajo de campo se reveló la existencia de un grupo de veteranos dirigentes caicedistas al que un bróker denominó como

⁵ Grupo de profesionales que se originó como tertulia política en una panadería local —de la que deriva su nombre— y se transformó en exitosa célula caicedista con concejal propio (analista local, comunicación personal, junio 15, 2019).

«El Generalato» o «Sanedrín» que, si bien no son activos en política electoral, actúan como consejeros políticos de la dirección superior del movimiento.

4.2 Un tipo particular de intermediario

A partir de los testimonios y la observación se construyó una tipología de las actividades diarias de los intermediarios de la maquinaria caicedista. El primer eje articulador de la actividad de los brókeres se resume en la frase de un intermediario, al interpelársele por las motivaciones de selección de su facción: *son gente como yo* (intermediario 2, comunicación personal, 15 de mayo de 2019). Esta se volvió una idea recurrente durante el trabajo de campo: el peso de la identidad con la trayectoria del dirigente. Para los brókeres, el caicedismo es un buen lugar para ser líder y ascender a través del trabajo duro y disciplinado, siguiendo trayectorias ideales como las de Ritter López o Jairo Ortega Samboní, que fueron líderes de base, luego funcionarios públicos de bajo nivel y ascendieron en la maquinaria hasta ser dirigentes respetados y con ascendencia local. Existe entre los brókeres una expectativa de similitud entre sus trayectorias y las de los dirigentes, resultando muy similar a la conclusión de Taylor Boas y Amy Smith (2019) frente al caso brasilero: *se ven como yo, piensan como yo*.

[238]

El interés por el carácter popular y esforzado de los dirigentes políticos parece ser una impronta de los intermediarios caicedistas: rechazan a candidatos «de élite» o consideran negativo que un intermediario ascienda sin probarse en las diversas tareas del movimiento —de nuevo, «saltarse los espacios y tiempos». En el mismo sentido, los líderes señalaron la dificultad de impulsar en su base electoral candidaturas presidenciales percibidas como «de élite», como ocurrió con la candidatura presidencial de Germán Vargas Lleras.

El carácter personalista de la estructura es fuerte: es patente el respeto que suscitan los Caicedo, Dilian Francisca Toro y quien es hoy el líder más visible del movimiento, el exalcalde y senador Ritter López. En torno a la figura de este último se tejió una interesante narrativa de la recuperación del protagonismo del municipio sobre la que se ahondará seguidamente, pero que puede resumirse en el testimonio de un líder: «la gente es como Palmira, es una antes y otra después de Ritter. Ritter es casi Jesucristo en Palmira. Antes de Ritter todo estaba podrido, después de Ritter, todo bien» (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019).

4.3 Hacer gestión

En el argot político del Valle del Cauca, el intercambio de apoyo político por favores del más diverso tipo se denomina *gestión*. La acción política permanente de los brókeres está centrada en ella, lo que se traduce en una colección de sinónimos para la misma acción: gestionar, hacer gestión, patinar proyectos, hacer favores. En los testimonios recolectados, *gestión* es básicamente sinónimo de política y poder. Un candidato lo señaló enfáticamente: el éxito del movimiento dependía completamente de la *gestión* de los líderes, quienes deben estar prestos en todo momento a *patinarle* favores a sus votantes (candidato 1, comunicación personal, mayo 29, 2019). Coincide esta práctica con las redes de resolución de problemas que Auyero (2001, pp. 93-129) señala para el conurbano bonaerense.

Los favores pueden ser de las más variadas dimensiones, desde becas universitarias o recomendaciones laborales, hasta diligencias ante empresas de servicios públicos, uniformes para el equipo de fútbol o el grupo de la tercera edad del barrio, incluso sillas para la iglesia o remesas para una celebración especial. Un intermediario local describe así las actividades y la forma de *recruiting* de la facción:

[239]

Ellos [los líderes] pillan quién es el que se mueve en el barrio, quién es el que mueve gente, a ese le llegan, algo le ofrecen: un parque, la solución para tus problemas, un poste, el alumbrado, el acueducto, hay gente que le han arreglado la casa, ¡marica! Te ofrecen, pero vos tenés que cumplir con organizar la reunión, ellos te ponen todo, las sillas, el refrigerio, a veces pagan por asistente veinte lucas [COL\$20 000] para que asistan. Entonces vos como líder, vos lo que hacés es irte al barrio, megafoniar, sacar a la gente, hacer la reunión. [...] Eso hacen con... no sé cuántos, pero con la mayoría de los líderes sociales de los barrios de acá, que se mueven en la política, ellos saben que cada cuatro años hay algo y que lo que tienen es que convocar las reuniones, llamar gentes y garantizar votos. En todas las elecciones estar pendientes, recoger al amigo, decirle «¿ya votó, vecina?», esto, lo otro, llamar para que le manden un carro (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019).

La dimensión del acto de gestionar sobre los resultados electorales de la facción es destacada por los candidatos:

Cuando salimos a la calle o incluso cuando nos contactan porque creen que tenemos las herramientas para hacer gestiones o representar a alguien en algunas gestiones, y eso es positivo porque uno dice, hombre, si me buscan es porque en algunos momentos hemos sido asertivos en brindar una ayuda o hacer una representación, una gestión por la comunidad (candidato 2, comunicación personal, mayo 29, 2019).

[240] En este contexto tiene particular importancia el testimonio de un intermediario que es al tiempo funcionario público y líder barrial (intermediario 6, comunicación personal, agosto 21, 2019). Surgido del liderazgo comunal en uno de los barrios más violentos de Palmira, ha logrado un ascenso exitoso que le permite contar con estudios de posgrado y participar de instancias claves de la toma de decisiones del municipio. Su orgullo personal se centra en haber participado del diseño y puesta en marcha de políticas públicas que para él fueron altamente participativas y beneficiaron su reconocimiento en sectores populares del municipio. Este bróker ha sistematizado su propia experiencia como gestor, dividiéndola en tres momentos sucesivos: primero, el intermediario que lleva la voz de la comunidad a la Administración; segundo, la intermediación comunidad-Estado, a la que denomina *las gestiones diarias*; y, finalmente, lograr en algún momento de su trayectoria ser al mismo tiempo Estado y comunidad, esto es, ser un *referente*. Para él, las dos primeras pueden ser llevadas a cabo por los líderes de base, pero para la tercera se requiere de ascenso dentro de la función pública, para lo cual es clave *tener un concejal* —fenómeno que se describe a continuación—. Así pues, en un escenario ideal, el bróker en ascenso logra finalmente ser electo concejal.

A pesar del reconocimiento local adquirido, el intermediario en cuestión señala que no se siente seguro de candidatizarse al Concejo pues, asegura, el éxito electoral del caicedismo es, hasta cierto punto, contraproducente: las listas son extremadamente competitivas y hacerse elegir es incierto. El testimonio de este bróker parece contrariar, de cierta manera, a Cendales, Olaya y Duncan (2019), en tanto se trata de una narrativa de la administración pública en donde intermediación política, ascenso social y ejercicios participativos pueden converger.

4.4 Tener un concejal

En conexión con lo anterior, *tener un concejal* se convirtió en una especie de señal de los tiempos del auge caicedista. El intercambio de votos

por cargos públicos, práctica señalada por los intermediarios como de vieja data en el municipio y que ha atravesado a la mayoría de las facciones políticas locales, parece ampliarse y naturalizarse desde 2008. La inminencia de las elecciones locales pone en discusión la continuidad laboral del funcionariado y el pertenecer a la red de algún concejal aumenta las probabilidades de mantener el cargo. Un empleado del municipio recuerda de manera anecdótica la vida de oficina en medio de la coyuntura electoral: «Una de las funcionarias de planta, nombradas por concurso, se paró a decir “los que no tengan concejal me avisan”. [...] Y eso, todo el mundo te pregunta para saber si tenés concejal: “¿a vos quién te puso?”, “¿vos con quién estás?”, “¿quién es tu candidato?”» (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019).

La capacidad de repartir cargos de la Alcaldía por parte de los concejales caicedistas durante el auge del movimiento es destacada por sus mismos integrantes: «Acá creo que el 100% de la planta es gente recomendada que en algún momento después se abrió concurso, concursó y quedó. [...] Eso es lo que me han dicho ahí: usted puede concursar, pero si no tiene concejal no va a ganar el concurso» (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019). El compromiso de los funcionarios que *tienen* concejal se resume en cultivar un número concreto de votos que son trazables a partir de la entrega de listados de «familia y amigos» a los intermediarios respectivos y de compartir en grupos de WhatsApp *selfies* de asistencia a reuniones y mítines.

[241]

Las células —en tanto estructuras medianamente estables y con perspectivas de perdurar en el tiempo— y *gestionar* —esto es, intercambiar por favores en el mediano o en el largo plazo— parece remitir más al esquema del *clientelismo relacional* que al del *clientelismo electoral* (Nichter, 2010).

4.5 La calle caicedista

Los repertorios públicos del caicedismo coinciden con los análisis del enfoque informacional. Los intermediarios señalan que las grandes manifestaciones no son la práctica más común de la facción —en tanto cuestan mucho y no garantizan votos trazables, coincidiendo entonces con sus pares peruanos estudiados por Muñoz (2014)—, prefiriéndose otras como el caseo. Esta última es una de las prácticas electorales más exitosas del caicedismo: se trata de una campaña casa a casa encabezada por el candidato, enfocada en hogares seleccionados de «familia y amigos». Las visitas duran menos de cuarenta minutos, tiempo durante el cual el candidato presenta su programa

y establece una relación personal directa con el elector. Según los testimonios, el resultado es exitoso: se amplía la base electoral y los candidatos ganan una relación directa que puede resumirse en la siguiente frase recurrente de uno de ellos: «yo no voy a cambiar mi número de WhatsApp, siempre les voy a contestar» (candidato 1, comunicación personal, mayo 29, 2019). Un intermediario lo recuerda de la siguiente manera:

Vos hacés una reunión en masa de doscientas personas, pero la gente no te está escuchando, es un político más, voy por el refrigerio, ahí me cuadré el desayuno, bueno, lo que sea o me dieron veinte lucas por ir y eso te sirve. Este man [un candidato caicedista] tiene esa estrategia del caseo y la gente siente que el man no es el politiquero cualquiera, sino que el man te va a escuchar a tu casa. Y uno con esa *doctoritis* tan hijueputa que maneja pues claro, ¡marica!: el concejal vino a mi casa, se sentó en mi sala, en mis muebles, habló conmigo, me saludó. [...] Creo que es una estrategia muy buena, muy buena, porque la gente le ha copiado mucho. Yo no he visto que él haga reuniones grandes, masivas todavía. Gran parte de su agenda ha sido estar todo el día en la casa de tu amiga, en la casa de mamá, de tu abuelita, de tu vecino, en la casa de todo el mundo, hablando con la gente (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019).

[242]

Sin embargo, la coyuntura de las elecciones locales permite el despliegue de un repertorio de «demostración de poder», como ocurrió en la marcha del 26 de julio de 2019. En ella cerca de cuatro mil personas acompañaron la inscripción de la candidatura caicedista de Luis Alfonso Chávez a la Alcaldía. Columnas de simpatizantes de los candidatos al Concejo desfilaron ordenadamente junto a organizaciones sociales diversas: *barras bravas*, grupos de danza y de la tercera edad, activistas LGBTI, animalistas y evangélicos. En las márgenes, *líderes* y *referentes* tomaban nota de la asistencia del personal mediante recurrentes *selfies* que se difundieron posteriormente en grupos de WhatsApp. Un funcionario recuerda la asistencia de esta manera:

Pues el día de la marcha, pues como la mayoría de la Alcaldía, sino toda, está con el candidato, pues él iba a hacer la inscripción de la candidatura, nos dejaron salir a las 2, digamos al mediodía, porque salimos a las 12 y nadie volvió a las 2. Todo el mundo tenía permiso para asistir a la movilización a apoyar al candidato. Sí fue raro, la Alcaldía quedó vacía, todos los procesos se pararon por ir a apoyar al candidato. [...] Mirá el total de empleados son como 570 de planta y contratistas como mil y pico. Son como unos 1300 en total. Contratistas, estoy casi que segura que todos estaban allá porque ellos

tienen el puesto mucho más inestable. Y empleados de planta, digamos que son 500, unos 490 podía haber en la marcha (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019).

Asimismo, durante la campaña para las elecciones locales de 2019 fue posible dar cuenta de por lo menos una actividad pública por semana entre febrero y octubre. En ellas participaron los candidatos al Concejo, a la Alcaldía y a la Asamblea, y en ocasiones la candidata a la gobernación del Valle, Clara Luz Roldán, así como el senador Ritter López. El repertorio de estas fue amplio: caminatas, ferias deportivas, ciclopaseos, jornadas de aeróbicos, zumba y de esterilización de mascotas, entre otros.

Por su parte, los cierres de campaña de 2019 sí siguieron el modelo típico de plaza pública: tarima, animadores, refrigerios, orquestas y humoristas. Los objetivos de estas actividades son dos: de un lado, generar recordación entre los votantes, pues, según un candidato, a la hora de marcar el tarjetón la mayoría de las personas se confunden u olvidan por quién votar (candidato 2, comunicación personal, mayo 15, 2019). Esto es notorio en la repetición permanente de los nombres de los candidatos y su número en el tarjetón, así como del logo y de los colores del partido. El otro objetivo, «mostrar músculo»:

Siento que para muchos candidatos el hecho no es la reunión por el hecho de que necesitan los votos porque ya tienen todo ganado, sino que necesitan medir fuerzas, entonces si vos mostrás una foto de una reunión con un montón de gente y el otro candidato que es oposición muestra una con un poquitico de gente, pues vos estás midiendo fuerza de que vos tenés con qué, sobre todo de imagen (intermediario 5, comunicación personal, agosto 3, 2019).

[243]

La importancia de esta dimensión informacional coincide nuevamente con las conclusiones del trabajo de Muñoz (2014), como lo demuestra una cadena de WhatsApp de la campaña de un candidato al Concejo:

Hola buenos días, feliz inicio de semana, recuerda que este sábado es nuestro gran cierre, no dejes de invitar a tus amigos, ejemplo si quieres llevar 50 personas debes invitar 100, ;) , si quieres que [sic] llevar 20 debes invitar 40, es vital que nos vaya bn en el cierre, el cierre es un tentativo del día [sic] electoral, no podemos ser inferiores a otras campañas, tenemos con que ser si no el mejor cierre, si uno de los mejores, vamos con toda, cuento contigo y con toda tu familia y amigos (cadena de WhatsApp, comunicación personal, agosto 20, 2019).

5. Una narrativa de la permanencia del caicedismo en el poder local

Es importante tomar en cuenta los discursos que construye y difunde la facción, básicamente una narrativa sobre la eficacia y los logros de sus administraciones basada en: a) las alcaldías previas eran corruptas; b) las administraciones del caicedismo ejecutan obras de infraestructura de alto impacto; c) los tres alcaldes son mandatarios «que se notan», que tienen carisma y liderazgo local, en contraposición con alcaldes previos que «nadie se acuerda de ellos»; d) las administraciones caicedistas logran volver a poner a Palmira «en el mapa».

En este marco, la administración de Raúl Arboleda (2008-2011) es descrita como la del líder que construye predominio a través de las alianzas políticas y la vinculación de los líderes locales no alineados con el motoísmo. Al tiempo, en el plano de la narrativa caicedista, es la administración que libra una gesta contra el Gobierno central para lograr la salida del municipio de la Ley de Quiebras. La capacidad de ganar liderazgos sociales e incidir en el plano local se multiplicó con el acceso a la Alcaldía, incrementándose la incidencia de las células y «ganándole gente» a las maquinarias rivales. El trabajo de base se veía respaldado por la institucionalidad local, que permitía contar con recursos para el desarrollo de diversas iniciativas.

[244]

Entre los líderes barriales el ideal de la prosperidad y el ascenso social a través de la militancia caicedista se fue extendiendo. Un funcionario público, originalmente líder juvenil en un asentamiento local, recuerda cómo durante la administración Arboleda «tocó las puertas» de una maquinaria competidora del caicedismo y que «nunca le cumplieron»; por el contrario, al acercarse a los dirigentes caicedistas encontró «gente seria», que «permite crecer» (intermediario 6, comunicación personal, agosto 21, 2019). En ese marco, la ampliación de las redes clientelares de la facción, ahora beneficiaria del poder local, fue superlativa a ojos de la misma militancia: un informante sostiene que paulatinamente el caicedismo fue capaz de construir una fortaleza dentro de la burocracia de la Alcaldía y de entes territoriales.

La administración de Ritter López (2012-2015) se caracterizó por la ejecución de los recursos acopiados por la anterior, la de las grandes obras como la reapertura del Teatro Materón, la reforma de la Unidad Deportiva, la peatonalización del centro y la creación de la plataforma de transporte Tupal.

Asimismo, se alcanzó la figuración del municipio en el ámbito nacional: López fue electo como el mejor alcalde del país en la categoría de ciudades intermedias (El Tiempo, 2015, diciembre 5). Dicha administración es considerada «dialogante», en tanto López logró una «tregua» con el motoísmo y entregó cuotas de burocracia municipal a la oposición:

En el ejercicio de Ritter López se hizo un ejercicio muy positivo: el llamó a la unidad a los distintos grupos opositores en campaña y les dio una representación y les dio una importancia dentro de su mandato y eso permitió que se gobernara para toda una ciudad, no solo para el caicedismo, como el partido Nueva Generación-caicedista, sino que aquí hubo cabida para todos (candidato 1, comunicación personal, mayo 29, 2019).

Es en ese periodo en que se fortalecieron dos de los elementos más interesantes de la lógica de las células del caicedismo: por un lado, el carácter competitivo de la relación entre células, por ejemplo, con el crecimiento del movimiento, una misma manzana podía contar con dos o tres líderes de distintas células; por el otro, el carácter personalista y disciplinado de la facción. El resultado es el de una maquinaria capaz de romper clivajes locales tradicionales, como los de clase o ideología, tal y como lo demuestra el trabajo de Arce (2018) o el testimonio de un analista local contrario al caicedismo:

[245]

En Palmira, esa división política de clase se acabó en los ochenta, cuando barrios como Zamorano, María Cano, eran los fortines del Partido Comunista y la UP. Las Mercedes, Mirriñao y partes del centro eran conservadores. Y el resto, San Pedro, La Emilia, Colombia, los barrios tradicionales, populares, más antiguos, con casa de teja y patio grande, eran liberales *de raza mandaca*. [...] Pero hoy en día, en cualquier barrio que vaya, en cualquier puesto, te gana el caicedismo fácilmente (analista local, comunicación personal, julio 18, 2019).

En el mismo sentido, un candidato caicedista explicó este proceso de la siguiente manera: a partir de las últimas reformas políticas, las viejas maquinarias perdieron relevancia. Para él, hoy hay mucho más margen de decisión ciudadana, lo cual es un reto grande para todas las facciones políticas: las que no se adaptan, desaparecen. Así, pone un ejemplo muy ilustrativo: a pesar del enorme predominio de la maquinaria de su facción, en las dos vueltas de las elecciones presidenciales de 2018 los candidatos que el caicedismo apoyó perdieron en el municipio (intermediario 3, comunicación

personal, mayo 15, 2019).⁶ Dicha lectura coincide con la de un analista local: el electorado palmirano es «muy político» y se «mueve mucho»,⁷ la ciudad no tendría ni nombres ni maquinarias inamovibles (analista local, comunicación personal, julio 19, 2019), lo que le añade valor a la capacidad de crecimiento y permanencia del caicedismo.

En el tramo final de la administración López, el caicedismo logró la elección de Elbert Díaz como representante a la Cámara, en el primer capítulo del mentado efecto de arrastre derivado del predominio local (Núñez, 2018).

Finalmente, en las entrevistas realizadas se encontró que la alcaldía de Jairo Ortega Samboní (2016-2019)⁸ es la menos popular de las tres consecutivas:⁹ de un lado, por medidas antipopulares entre las que se destacan aquellas contra el mototaxismo; y del otro, por la consolidación de una oposición heterogénea unida en torno a una narrativa anticaicedista exitosa¹⁰ —la del continuismo de la corrupción y *la rosca* (camarilla)— que se vio fortalecida por las victorias locales de Sergio Fajardo y Gustavo Petro en las elecciones presidenciales y que finalmente derrotaría al heredero caicedista, Luis Alfonso Chávez, en las locales de 2019. A pesar de esto, en el tramo final de la administración Ortega el caicedismo logró la exitosa elección de la fórmula Elbert Díaz-Ritter López al Congreso y la de Hugo Perla a la Asamblea.¹¹

[246]

⁶ En la primera vuelta, Germán Vargas Lleras (Cambio Radical) solo logró 12 037 votos, ubicándose en la cuarta votación local; en segunda vuelta, Iván Duque (Centro Democrático) obtuvo 51 138, casi 20% por debajo de Gustavo Petro (Colombia Humana).

⁷ Los resultados de las elecciones locales de 2019, con la derrota de Luis Alfonso Chávez contra Oscar Escobar del partido Alianza Verde —a pesar del buen desempeño caicedista en Concejo y Asamblea— demuestran ese carácter, abriéndose la puerta a un reacomodamiento radical de la política local.

⁸ En este artículo se omitió de la relación entre Alcaldía y Gobernación; sin embargo, es pertinente tener en cuenta que la administración de Ortega Samboní coincidió con la gobernación de Dilian Francisca Toro, en un periodo de crecimiento y consolidación de Nueva Generación en todo el departamento (Duque, 2018, febrero 18)

⁹ Paradójicamente, pues ocurre en el contexto de mejor rendimiento electoral de la facción, donde alcanza niveles de predominio local: 55% de la votación a Alcaldía y diez concejales electos —cuando los resultados de las dos elecciones previas eran de 35,33% y 49,84% y de 9 y 5 sillas en el Concejo, respectivamente (Registraduría Nacional del Estado Civil, s. f.)—. Igualmente, Ortega también fue nominado como uno de los mejores alcaldes del país (El País, 2019, 17 de julio).

¹⁰ La oposición incluía a Cambio Radical, la Alianza Verde, el Centro Democrático, el Polo Democrático Alternativo y la Colombia Humana.

¹¹ Con 37 877 votos en el departamento, 23 437 de ellos en Palmira (Registraduría Nacional del Estado Civil, s. f.).

Conclusiones

Los intermediarios electorales fueron actores clave del proceso de construcción de la maquinaria de la facción caicedista en Palmira durante el periodo del acceso de esta al poder local. Estos hombres y mujeres de distinto origen social construyeron el espinazo de una colectividad disciplinada y competitiva, cuyo comportamiento reta a las construcciones teóricas habituales en este campo.

Frente a ello, si bien este estudio no se fundamenta en un diseño de *theory-testing*, sí aporta evidencia para discusiones teóricas abiertas. En primer lugar, frente a la tipología de clientelismo propuesta por Nichter (2010) —electoral contra relacional—, el caso de Palmira parece remitir más a un clientelismo relacional afincado en relaciones de larga duración que, de diversas maneras, superan un simple intercambio de favores por votos. Es, por tanto, precedente para analizar el comportamiento clientelar subnacional en contextos de sistemas de partidos desinstitucionalizados. Igualmente, la maquinaria horizontal-competitiva y su esquema de células difieren del modelo de redes de círculos concéntricos (Auyero, 2001), por lo que se hace pertinente avanzar en reflexiones teóricas mayores.

[247]

En el mismo sentido, frente a la relación entre continuidad de la facción y la degradación de la política pública local (Cendales, Olaya y Duncan, 2019), el trabajo de campo recoge impresiones contraintuitivas de actores de esta última que sostienen la existencia de políticas públicas participativas ligadas a la intermediación de los brókeres y al respaldo en la administración. Esto merece una comprobación cuantitativa posterior.

Finalmente, frente a la discusión sobre las consecuencias del acceso de la facción a la Alcaldía planteado por Núñez (2018), para este caso específico se asiste tanto a la tendencia a la continuidad en el poder local —por tres periodos— como a los efectos de arrastre sobre integrantes de la facción que resultaron electos a otros cargos: Elbert Díaz a la Cámara, Ritter López al Senado y Hugo Perlaza a la Asamblea.

Otra perspectiva de investigación futura se deriva de la derrota de la facción en las elecciones locales de 2019 y su reacomodamiento como oposición en la alcaldía entrante. El seguimiento de esta nueva etapa del caicedismo seguramente permitirá un contraste efectivo para las conclusiones de este trabajo.

Referencias bibliográficas

1. Albarracín, Juan; Gamboa, Laura & Mainwaring Scott. (2018). Deinstitutionalization without Collapse: Colombia's Party System. In: Mainwaring Scott (Ed.). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 227-254). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.009>

2. Arce, Tania. (2018). Análisis de las preferencias políticas de los votantes según su estrato socioeconómico en las elecciones a la Alcaldía municipal de Palmira 2007-2015. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Icesi, Cali.

3. Auyero, Javier. (1996). Me manda López. La doble vida del clientelismo político. *Debate*, 37, pp. 221-229.

4. Auyero, Javier. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

5. Auyero, Javier y Benzecry, Claudio. (2016). La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (226), pp. 221-246. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30009-5](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30009-5)

6. Berenschot, Ward & Bagchi, Sarthak. (2019). Comparing Brokers in India: Informal Networks and Access to Public Services in Bihar and Gujarat. *Journal of Contemporary Asia*, 50 (3), pp. 457-477. <https://doi.org/10.1080/00472336.2019.1605535>

[248]

7. Boas, Taylor C. & Smith, Amy Erica. (2019). Looks Like Me, Thinks Like Me: Descriptive Representation and Opinion Congruence in Brazil. *Latin American Research Review*, 54 (2), pp. 310-328. <https://doi.org/10.25222/larr.235>

8. Cámara de Comercio de Palmira. (2017). Situación económica de Palmira y su área de influencia (Pradera, Florida y Candelaria). Año 2017. Recuperado de https://www.ccpalmira.org.co/portal/images/Docs/Situacion_economica/SITUACION%20ECONOMICA%202017.pdf

9. Cendales, Andrés; Olaya, Jorge & Duncan, Gustavo. (2019). Narrative on Local Democracies, Government, and Public Policy in the Colombian Pacific. In: Cendales, Andrés; Pinto, Angela; Mora, John James & Guerrero, Hugo (Eds.). *Analytical Narrative on Subnational Democracies in Colombia. Clientelism, Government and Public Policy in the Pacific Region* (pp. 11-64). New York: Springer.

10. Cendales, Andrés; Guerrero, Hugo; Wilches, Jaime & Pinto, Angela. (2019). Introduction. The Paradox of a Formally Open and Materially Exclusive Democracy. In: Cendales, Andrés; Pinto, Angela; Mora, John James & Guerrero, Hugo (Eds.). *Analytical Narrative on Subnational Democracies in Colombia. Clientelism, Government and Public Policy in the Pacific Region* (pp. 1-10). New York: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13009-1_1

11. Dávila, Andrés. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa? *Estudios Políticos*, 15, pp. 61-78.

12. De León, Alfredo. (2011). *Penumbas y demonios en la política colombiana: Un análisis sobre el clientelismo*. Bogotá, D. C.: Desde Abajo.

13. Delgado Madroñero, Johnny. (2011). *El bandolerismo en el Valle del Cauca 1946-1966*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.

14. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). Valor agregado y actividades económicas-municipios (2016-2017 provisional). Recuperado de <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=11e3d747a6f740d6a345e84634412813>

15. Duque, Tatiana. (2018, febrero 18). Luego de conquistar Palmira el «caicedismo» quiere Senado. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-pacifico/luego-de-conquistar-palmira-el-caicedismo-quiere-senado-64735>

16. Duque, Tatiana. (2019, octubre 2). La hegemonía del «caicedismo» de Dilian en Palmira, a prueba. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-pacifico/hegemonia-del-caicedismo-dilian-palmira-prueba-73766>

17. Durazo, Julián. (2012). Clientelism and Subnational Politics in Latin America. Reflections on Oaxaca (Mexico) and Bahía (Brasil). In: Hilgers, Tina (Ed.). *Clientelism in Everyday Latin American Politics* (pp. 122-136). New York: Palgrave Macmillan.

18. El País. (2019, 17 de julio). Alcalde de Palmira nominado como uno de los mejores diez mandatarios de Colombia. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/valle/alcalde-de-palmira-nominado-como-uno-de-los-mejores-diez-mandatarios-de-colombia.html>

19. El Tiempo. (2006, enero 16). Palmira fue la gran plaza roja. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1885795>

20. El Tiempo. (2015, diciembre 5). «Dejamos una Palmira encarrilada en el siglo 21». Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16450051>

21. Eufrazio Jaramillo, Jorge Federico. (2019). Comprendiendo el clientelismo mediante etnografía. Redes y operación política en Autlán de Navarro (Jalisco) durante las elecciones de 2012. En: González Tule, Luis Antonio (dir.). *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México* (pp. 221-247). Barranquilla: Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctvh9w17d.13>

22. Gaitán Cruz, Sol Alejandra. (s. f.). Análisis del mapa político del Valle del Cauca. En: López, Claudia (ed.). *Monografía político electoral. Departamento del Valle del Cauca. 1997 a 2007* (pp. 36-89). Bogotá, D. C.: MOE.

23. Gallego, Jorge. (2018). Natural Disasters and Clientelism: The Case of Flood and Landslides in Colombia. *Electoral Studies*, 55, pp. 73-88. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.08.001>

24. García Villegas, Mauricio y Revelo Rebolledo, Javier Eduardo. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá, D. C.: Dejusticia.

25. García, Ana Cristina y Gaviria, Anderson David. (2015). Radiografía del poder político en Guacarí: estudio de caso de la red clientelar de Carlos Herney Abadía.

(Tesis inédita de pregrado). Universidad del Valle, Cali. Recuperado de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/9517/3489-0510626.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

26. Gerring, John. (2012). *Social Science Methodology. A Unified Framework*. New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139022224>

27. González, Luis Antonio; Guzmán, Carlos Enrique & Tuirán, Ángel. (2019). Clientelismo de mediación en Barranquilla. En: González Tule, Luis Antonio (dir.). *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México* (pp. 54-74). Barranquilla: Universidad del Norte. <https://doi.org/10.2307/j.ctvh9w17d.7>

28. Guerrero Apráez, Víctor. (2013). Hacia una aproximación comparativa de las Guerras Civiles de 1876-77 y los Mil Días. *Papel Político*, 18 (2), pp. 549-583.

29. Guerrero García, Laura Daniela. (2014). *Clientelismo político, ¿desviación de la política o forma de representación?: Estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1973-2011*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

30. Hagene, Turid. (2018). The Power of Ethnography: A Useful Approach to Researching Politics. *Forum for Development Studies*, 45 (2), pp. 305-325. <https://doi.org/10.1080/08039410.2017.1366360>

31. Johnston, Michael. (1979). Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage. *The American Political Science Review*, 73 (2), pp. 385-398. <https://doi.org/10.2307/1954886>

[250]

32. Kadfak, Alin. (2019). Intermediary Politics in a Peri-Urban Village in Mangaluru, India. *Forum for Development Studies*, 46 (2), pp. 277-298. <https://doi.org/10.1080/08039410.2018.1529700>

33. Leal, Francisco y Dávila, Andrés. (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

34. Milanese, Juan Pablo y Barrero, Fredy A. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigencial. Análisis de los casos de Cali y el Valle del Cauca, elecciones locales y regionales 2015. *Análisis Político*, 88, pp. 69-89. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63602>

35. Muñoz, Paula. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47 (1), pp. 79-98. <https://doi.org/10.5129/001041514813623155>

36. Murillo, Andrés Felipe. (2015). La diáspora del castillo de cristal: las disputas fraccionales y la hiperfragmentación del Partido Liberal, en medio de la herencia frentenacionalista. 1982-1990. El caso de Cali. (Tesis inédita de pregrado). Universidad del Valle, Cali. Recuperado de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10893/9454/3489-0510746.pdf?sequence=1>

37. Nichter, Simeon Charaka. (2010). Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America. (Doctoral Thesis). Berkeley: University of California.

38. Núñez, Lucas. (2018). Do Clientelistic Machines Affect Electoral Outcomes? Mayoral Incumbency as a Proxy for Machine Prowess. *Electoral Studies*, 55, pp. 109-119.

39. Ocampo, Gloria Isabel. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado: etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá, D. C.: CINEP, Odecofi, Colciencias. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.08.010>

40. Ortiz de Rozas, Victoria. (2017). Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. *Colombia Internacional*, 90, 127-156. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.05>

41. Pérez, Aníbal y Luján, David. (2018). Cercanía, favor, lealtad. Clientelismo en dos municipalidades chilenas. *Sociológica*, 94, pp. 235-268.

42. Pino, Juan Federico y Cárdenas, Javier Alonso. (2016). El clientelismo: el incesante juego de políticos y clientes en la construcción y reproducción de la democracia subnacional y nacional. *Reflexión Política*, 35, pp. 58-70. <https://doi.org/10.29375/01240781.2464>

43. Registraduría General del Estado Civil. (s. f.). Histórico de resultados. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>

44. Sáenz, José Darío. (2010). *Élite política y construcciones de ciudad. Cali 1958-1998*. Cali: Universidad Icesi.

45. Schneider, Mark. (2019). Do Local Leaders Know their Voters? A Test of Guessability in India. *Electoral Studies*, 61, pp. 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.102049>

46. Scott, James C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, 63 (4), pp. 1142-1158. <https://doi.org/10.1017/S0003055400263247>

47. Stokes, Susan C.; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo & Brusco, Valeria. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107324909>

48. Valencia Llano, Alonso. (2019). *Palmira: historia, desarrollo económica e identidad cultural*. Cali: Universidad del Valle. <https://doi.org/10.2307/j.ctv14jx727>

49. Zapata, Eucaris. (2016a). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, 49, pp. 167-185.

50. Zapata, Eucaris. (2016b). El clientelismo político como mecanismo de intermediación. El caso de Rionegro, 2000-2011. *Reflexión Política*, 36, pp. 178-193. <https://doi.org/10.29375/01240781.2660>

51. Zarazaga, Rodrigo. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56 (3), pp. 23-45. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00238.x>

52. Zarski, Raphael. (1960). Party Factions and Comparative Politics: Some Preliminary Observations. *Midwest Journal of Political Science*, 4 (1), pp. 27-51. <https://doi.org/10.2307/2108754>



Yamith Quiroz David

Estudio 2

De la serie *Herrumbres, cuerpos desechos*

Dibujo con óxido ferroso, tinta, luz led
cálida sobre papel Arches

33,5 x 43,5 x 7 cm

2020

Medellín



El triunfo de las campañas posmodernas. Los casos de las alcaldías de Bogotá y Medellín en las elecciones de 2019*

Ismael Crespo Martínez (España)**

José Alejandro Cepeda Jiménez (Colombia)***

José Miguel Rojo Martínez (España)****

Resumen

En este artículo se analiza la presencia de los rasgos propios de las campañas posmodernas en las elecciones para las alcaldías de Bogotá y Medellín en 2019, y qué aprendizaje cabe extraer de todo ello. Las exitosas campañas de Claudia López y de Daniel Quintero pueden considerarse casos relevantes para explicar las transformaciones que está viviendo la comunicación político-electoral. Ambos candidatos, ajenos a las estructuras tradicionales de los partidos, diseñaron campañas de tipo posmoderno en las que primaron los temas posmaterialistas, como el ecologismo y el feminismo, al mismo tiempo que construyeron potentes relatos personales. Los nuevos valores emergentes, especialmente significativos para el público joven, la importancia de la personalización y el uso de técnicas comunicativas innovadoras se pusieron de manifiesto en la estrategia de estos candidatos.

[253]

Palabras clave

Comportamiento Político; Campañas Electorales; Comunicación Política; Personalismo Político; Elecciones Locales; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2020 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2020

* Este artículo se enmarca en el contrato de investigación realizado en 2019 entre la Universidad de Murcia y el Instituto Coordinadas de Gobernanza y Economía Aplicada de Madrid, España, para la realización del estudio *Liderazgo municipal*.

** Politólogo. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Director del Departamento de Ciencia Política, Antropología Social y Hacienda Pública, Universidad de Murcia, España. Correo electrónico: icrespo@um.es - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=FvMZX9wAAA AJ>

*** Periodista y politólogo. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración. Profesor en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Correo electrónico: cepeda-j@javeriana.edu.co

**** Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública. Magíster en Análisis Político Aplicado. Correo electrónico: josemiguel.rojo@um.es - Orcid: 0000-0001-9491-4839 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=3sMJEYcAAAAJ>

Cómo citar este artículo

Crespo, Ismael; Cepeda, José Alejandro y Rojo, José Miguel. (2020). El triunfo de las campañas posmodernas. Los casos de las alcaldías de Bogotá y Medellín en las elecciones de 2019. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 253-278. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a11

The Success of Post-Modern Campaigns. The Cases of Bogotá and Medellín's Mayors in the 2019 Elections

Abstract

This article analyzes the presence of the characteristics of post-modern campaigns in the elections for Bogotá and Medellín mayors in 2019, and what lessons can be learned from these experiences. The successful campaigns of Claudia López and Daniel Quintero can be considered relevant cases to explain the transformations that political-electoral communication is undergoing. Both candidates, outside the traditional party structures, designed postmodern-type campaigns in which post-materialist issues —such as environmentalism and feminism— prevailed, while building powerful personal narratives. The new emerging values, especially significant for young audiences, the importance of personalisation and the use of innovative communication techniques were highlighted in the strategy of these candidates.

Keywords

Political Behavior; Electoral Campaigns; Political Communication; Political Personalism; Local Elections; Colombia.

[254]

Introducción

Colombia ha atravesado múltiples transformaciones en su vida política a partir de la Constitución Política de 1991. Todas ellas conllevaron la afirmación de un nuevo pacto social, la compleja búsqueda de la paz y una apertura y reacomodamiento de su sistema de partidos. A dos décadas de corrido el siglo *xxi* procede hacer una doble consideración: a) se ha consolidado la ruptura del bipartidismo liberal-conservador que predominó en los ámbitos presidencial y legislativo hasta la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 y sus ecos del Frente Nacional (1958-1974); y b) la incapacidad de institucionalizar por completo un sistema de partidos nuevo, a pesar de la reconcentración forzada por la Reforma Política de 2003, permaneciendo en la vieja categoría de «estado fluido» (Sartori, 1976). Esto es posible porque en medio del desprestigio partidista, el arribo del personalismo y de la nueva política Colombia ha prolongado la materialización de una nueva era de posconflicto en todo su territorio.

El comportamiento político en el ámbito subnacional ofrece una réplica del marco general: una intensa fragmentación representativa de los cargos uninominales en gobernaciones y alcaldías, incluso también en los plurinominales de asambleas y concejos. De ahí que se haya producido una emergencia de partidos pasajeros, grupos significativos de ciudadanos —candidaturas temporales respaldadas a través de firmas, opción creciente en Colombia para presentar figuras independientes (Consejo Nacional Electoral, 2019, enero 24)—, coaliciones y listas dispersas que luchan por lograr visibilidad mediática. El sistema de partidos colombiano, sin haber dejado sus rasgos clientelares, pero sin modernizar su vida partidista, se puede caracterizar como «pluripartidismo moderado» (Sartori, 1976). Su reto, mejorar la tarea de agregación de los intereses ciudadanos.

En las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019 se pueden observar estas tendencias. Las campañas triunfantes de las principales ciudades de Colombia presentan un modelo de comunicación política posmoderna o de nueva política que ya no solo desafía la institucionalización de determinados cambios en el sistema de partidos, sino que parece desprenderse de él para girar en torno a una dinámica autónoma.

El presente artículo se propone describir dos campañas que han enfrentado discursos y estrategias novedosas versus discursos y estrategias tradicionales. Bogotá, la capital y segundo cargo público de importancia en Colombia,

[255]

con su primera alcaldesa elegida, de talante progresista y representante de la diversidad sexual; y Medellín, centro político y económico de importancia vital del departamento de Antioquia, que eligió a un joven *outsider* que se presenta a sí mismo más como emprendedor que como político.

1. Enmarcando el problema: rasgos de las campañas posmodernas en América Latina

[256] El concepto de *campaña posmoderna* y su modelo de comunicación política parten de los trabajos de Pipa Norris (2000). En ellos se describe por primera vez una nueva forma de campaña muy profesionalizada, con gran presencia de técnicas de *marketing*, híperpersonalizada y centrada en el *targeting*. Las campañas objeto de este estudio se enmarcan en un fenómeno global: la transformación de la comunicación política tradicional, la del modelo de campaña asociado a una estructura partidista, la de la propuesta de temas orientados a la solución de problemas «típicos» de la agenda pública y la de un esquema de comunicación orientado por la racionalidad y la argumentación. Este tipo de campaña ha dejado de existir y ha sido sustituido por una estructura de comunicación política basada en la híperpersonalización de las campañas, en la emergencia dentro del debate público de temas que hasta ahora eran marginales y que representan demandas posmateriales (Inglehart, 1990), sobre todo, entre los públicos más jóvenes, en una fragmentación de propuestas y segmentación de mensajes que ayudan a alimentar el poderoso mecanismo de generación de clima político que son las redes sociales, y, por último, en un esquema de comunicación donde el relato sustituye de manera eficaz y eficiente al simple argumentario y a la letanía de propuestas de los partidos y candidatos tradicionales (Crespo, 2015, pp. 155-184).

Claudia López en Bogotá y Daniel Quintero en Medellín han sabido interpretar este nuevo escenario de campañas posmodernas y aplicar algunos de sus instrumentos, lo que representa una ruptura significativa con el modelo partidista hasta ahora vigente en los distintos ámbitos de competición, tanto nacional como subnacional. En estos casos aparecen las primeras expresiones de la desafección hacia el sistema y hacia la clase política tradicional. ¿Pero cuáles son los marcos teóricos de los que estas campañas toman su modelo? Dada la limitación de espacio, se exponen sintéticamente algunos de los principales elementos que explican estos nuevos estilos de campaña que, con cierto retraso, entran ahora en el escenario político colombiano de la mano de las elecciones regionales de 2019.

1.1 La hiperpersonalización de la campaña

Es, sin duda, la personificación y personalización de la campaña el fenómeno que mejor define a las campañas posmodernas. La debilidad de los partidos políticos y el declive de las lealtades e identificaciones partidistas de la ciudadanía han conjurado a favor de una personalización cada vez más notable de las prácticas comunicacionales en el marco de las campañas electorales, incluso en sistemas de partidos tradicionalmente más institucionalizados como el de Francia, país que ha visto caer a marcas consolidadas como el Partido Socialista y triunfar a plataformas personalistas como la de Emmanuel Macron (Rahat y Kenig, 2018, p. 116).

El modelo de campaña centrado en el candidato ha sido reforzado por la desafección y la falta de confianza y credibilidad que se impone entre los ciudadanos hacia sus partidos e instituciones (Monsiváis, 2017). La aversión a todo lo relacionado con la política tradicional y a los «viejos» partidos propicia el surgimiento de nuevas formas de hacer y comunicar basadas en la personalización (Guerrero y Manzano, 2013, p. 69). Por ejemplo, cuando Daniel Quintero se presentó como candidato independiente, es decir, sin ninguna marca, más allá de toda ideología tradicional (Semana, 2019, septiembre 12), propuso constituir a su persona como marca y mensaje en sí de la campaña. Y esto lo pudo hacer porque los electores ya no establecen vínculos sentimentales de confianza a través de la ideología o de la adscripción partidista, sino que necesitan de un referente personal, de un hombre o mujer con historia propia elevada a relato político, para sentirse representados (Crespo y Carletta, 2013). El posicionamiento de la «marca candidato» permitió a los electores de Medellín identificarse de una manera más sencilla —casi intuitiva— con las ideas y la personalidad —atributos— del candidato. La creación de la marca, como sucedió en su día con la «U» de Uribe, provoca que el resto de los actores políticos de la competición pasen a un segundo plano, permitiendo a los ciudadanos asociar su voto a las ideas y atributos representados en la marca política del candidato (García, 2010, p. 46).

La personalización es parte intrínseca de la nueva comunicación política (Laguna, 2011) y «un reflejo de las profundas transformaciones sociales y políticas experimentadas por las sociedades industriales avanzadas [...], transformaciones que han reforzado la posición de los líderes y, en última instancia, han acentuado su significación electoral» (Rico, 2002, p. 12). A

[257]

las campañas electorales se ha trasladado un modelo de comunicación y propaganda persuasiva centrado no en la identificación de los ciudadanos con los partidos o con las ideologías (Sánchez Galicia, 2010), sino en la acción política en los medios de comunicación, en especial en la televisión, la desaparición de la imagen de los partidos en favor de la de su líder o candidato, y la fuerte desideologización de los programas electorales (Sánchez Medero, 2009).

Los candidatos han pasado a convertirse en una razón decisiva de voto. En el contexto de una política personalizada, el mensaje hacia los electores ha sido encomendado casi de forma exclusiva a los candidatos (Orejuela, 2009, p. 62), que además de ser portadores de la oferta electoral del partido, deben hacer que esta sea creíble y ellos, en sí mismos, confiables. Por ello, el candidato debe actuar no solo como componente emocional del programa electoral, sino como elemento social (Canel, 2006, pp. 48-50). Los candidatos dejan de ser meros transmisores de los mensajes para ser «ejemplo y guía», siempre que exista una identificación del ciudadano y una confianza de este hacia el portador del mensaje (Bauman, 2002, pp. 77-78). Los atributos del candidato vinculan los temas y mensajes de campaña. Claudia López, una activista nacional contra la corrupción, partía con un crédito innegable en este asunto, que acertadamente situó como eje central de su discurso (Torrado, 2019, octubre 25). También ella, impulsora de normativas nacionales a favor de la movilidad sostenible, era la persona que podía abordar el problema de la contaminación del aire en la ciudad (El Tiempo, 2016, octubre 26).

[258]

La personalización de las campañas se basa en las características individuales o cualidades políticas del candidato —autoridad, experiencia, habilidades interpersonales, dotes morales o éticas, entre otras—. En las campañas posmodernas estos atributos básicos pueden ir acompañados de la encarnación en ese candidato de valores posmateriales que se pueden reflejar en los temas de la nueva política, como el feminismo, el ecologismo o el multiculturalismo. Estos atributos del candidato acaban primando sobre los temas o, al menos, se intenta que se asocien a los principales ejes temáticos de su campaña, permitiendo a través de estos enmarcar y posicionar al candidato en una esfera distintiva. El objetivo de ese posicionamiento es ocupar un espacio preferente en la mente de los votantes actuales o potenciales. El posicionamiento implica representar una idea diferenciadora como candidato en la mente del votante (Trout y Rivkin, 1996). Este posicionamiento es favorecido en las campañas no tradicionales por la ingente cantidad de

mensajes que reciben los electores a través de los medios de comunicación, tanto por los tradicionales como por aquellos surgidos a raíz de las nuevas tecnologías, lo que implica una fragmentación de las propuestas de campaña y una segmentación de los públicos que recibirán los mensajes del candidato en ese afán por posicionar sus atributos asociados a las propuestas de campaña.

El hecho de que el candidato vaya en bicicleta, que sea una persona LGTBI o que haya sido un joven indignado que tiraba tomates a los políticos lo convierte en alguien que destacará en medio del ruido mediático. Tiene una historia y esa historia no la tiene nadie más en el espacio de competición. Además, las historias de Claudia López y Daniel Quintero poseen un importante contenido emocional, unos personajes bien definidos que lograron activar un marco cognitivo (Lakoff, 2007), ellos representan el futuro, mientras que todos lo demás son el pasado.

1.2 La fragmentación de las propuestas y la segmentación de los mensajes

En las campañas posmodernas no existe una «propuesta única», un problema sobre el que gire totalmente el núcleo de la campaña (Crespo, 2015, p. 163). Aunque los grandes temas estén presentes, como sucedió en las elecciones de 2019 con la violencia, el proceso de paz o el modelo de desarrollo (Telesur, 2019, octubre 26), los «nuevos temas», los «nuevos desafíos» sociales y, en especial, aquellos que los jóvenes reivindican, significan el *cuore* de este nuevo tipo de compromiso social y emocional que se da entre el candidato y sus electores o potenciales electores. Claudia López y Daniel Quintero hablaron en campaña con igual intensidad de temas tan diversos como el medioambiente, la regeneración política o la apuesta por las ciudades inteligentes. Las diversas propuestas tienen un hilo conductor, el progreso, pero apelan a blancos electorales distintos.

En la comunicación electoral posmoderna hay una pluralidad de mensajes y propuestas que varían dependiendo del momento de la campaña, de las contingencias que acontezcan (Luque, 1996, p. 187) y de los atributos que el candidato haya seleccionado para su posicionamiento en la competición electoral. Las imágenes, los eslóganes, las frases e ideas, y los discursos se fragmentan. Esta fragmentación se acompaña de una segmentación de los públicos, uno de los elementos centrales del nuevo *marketing* político aplicado en las campañas posmodernas (Valdez, 2010,

[259]

p. 160), especialmente en aquellas que tienen un amplio desarrollo en el medio digital (Barko, 2009, p. 154).

Las campañas analizadas realizaron una segmentación de públicos evidente y muy estudiada. Ambos candidatos produjeron decenas de vídeos de campaña, algunos de ellos exclusivos para colectivos determinados como los jóvenes. En el caso de Daniel Quintero (2019, septiembre 15), esos *spots* para jóvenes se denominaron «Jóvenes, el futuro se parece a nosotros». Además de los jóvenes como blanco de ambas campañas, en la estrategia de Claudia López las mujeres cobraron una relevancia especial, articulando mensajes y propuestas para ellas. Claudia López incidió en la idea de que el Transmilenio debía ser un espacio seguro para mujeres (López, 2019, 8 de agosto), así segmentaba su mensaje sobre transportes que, en el mismo tema para un público más general o joven, orientaba hacia la contaminación o las condiciones del servicio. Su propuesta de implantar una «economía del cuidado» apela igualmente a un público femenino muy determinado (Claudia López, 2019, octubre 13). La fragmentación de las propuestas, no obstante, se sustenta bajo un relato general de campaña que es el relato del candidato.

[260]

La voracidad de los medios de comunicación, sobre todo de los audiovisuales, y la presencia cada vez más intensa de las redes sociales, reclama una multiplicidad de imágenes e ideas que fragmenten la propuesta única, y aunque se mantenga un eje predominante, se multiplican los contenidos diferenciados y diferenciadores. Esta fragmentación de las propuestas se traduce en una segmentación de los destinatarios, al mismo tiempo que lo visual se superpone frente a lo escrito. Al hacer una revisión de las redes sociales de ambos candidatos, casi todos sus mensajes de campaña vienen acompañados de breves vídeos o fotos que también se refieren a temáticas concretas y escenarios específicos. Claudia López fue especialmente activa en redes sociales. Muestra de la fortaleza de su liderazgo en línea es que tiene en Twitter más seguidores que el presidente Iván Duque —2,4M frente a 2M, a septiembre de 2020—.

Como se afirmó anteriormente, en este sistema de fragmentación de las propuestas y segmentación de los destinatarios de estas, la herramienta que posibilita la existencia de una unidad de mensaje y la capacidad de aglutinar a los públicos en torno a una idea es el relato. El relato de un hombre independiente frente a las maquinarias o el relato de la mujer incorruptible

que desafía lo establecido besando públicamente a su novia, la congresista Angélica Lozano, al momento de saber que ganó la elección (Fanlo, 2019, 28 octubre).

1.3. El relato y el papel de las emociones en la nueva política

A partir de mediados de la década de 1960 se fue consolidando un modelo anglosajón de *marketing* político-electoral tanto en Europa como en América Latina, basado en una oferta partidista centrada en propuestas concretas. La satisfacción de las necesidades objetivas de los electores sería la base del éxito de una campaña electoral (Martín, 2002, pp. 52-54). Sin embargo, este modelo fue superado, en especial a partir de la primera década del siglo *xxi*, por un pensamiento crítico que sostenía que la clave de la persuasión no radica en la satisfacción de las necesidades objetivas de los electores, sino en la elaboración de relatos emotivos y apasionados (D'Adamo y García, 2016, p. 31), contruidos en la mayoría de las ocasiones a partir del candidato: su pasado, sus características étnicas, su rol en la sociedad o su identidad sexual, entre otras.

En América Latina, este nuevo enfoque sostiene que la creciente heterogeneidad de la sociedad posmoderna invalida los mensajes clásicos —los destinados exclusivamente a un solo segmento de la sociedad—. Esto ha sido muy notorio entre las fuerzas de izquierda y se reflejó claramente en los escritos de Ernesto Laclau (2005, pp. 5-8): ante la pérdida del marco de referencia tradicional de la izquierda, el relato permite que diferentes sectores con realidades disímiles puedan encontrarse a partir de un discurso con significantes unificadores. Este relato, además, tiene un protagonista, el candidato, que es capaz de tender un puente con el pueblo. La agregación de demandas diversas se produce dentro de un relato amplio que apela a una mayoría social heterogénea que presenta un problema y que ofrece una solución.

[261]

En la última década, el *storytelling* se ha consagrado como la técnica que da forma y estructura al relato (Núñez, 2007). Esta construcción de relatos que marcan la agenda política ha sido denominada «narrarquía» (Salmon, 2007, p. 124). El *storytelling* se elabora con la intención de apelar a los sentimientos y emociones al contar una historia que tiene como objetivo ofrecer explicaciones holísticas sobre los candidatos, el pasado, el presente y el futuro (D'Adamo y García, 2012, p. 32).

El caso de Claudia López durante su etapa previa a la elección de 2019 es un clásico ejemplo de construcción de un relato mediante la técnica de la narraquía. Durante cuatro años, la entonces senadora de la Alianza Verde construyó una historia alrededor de la corrupción que intensificó en el momento de las elecciones, en especial con la iniciativa de consulta popular de 2018. Después de la firma de la paz, la lucha contra la corrupción intentó convertirse en el tema de mayor prioridad en la agenda pública, no solo de Bogotá, sino en todo el país (López, 2014, mayo 4). A esta historia política inmediata se incorporan otra serie de hitos personales previos como su participación en el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta, su faceta de estudiante becada o la figura referencial de la madre-maestra.

Surge, por tanto, una nueva propuesta en la comunicación posmoderna: la agenda temática del candidato se vertebra en torno a su relato personal y político. El discurso del candidato adquiere una centralidad absoluta en el marco de la campaña, incorporando no solo propuestas concretas en términos de políticas públicas, sino también la construcción de imaginarios identitarios y simbólicos, generando climas de opinión favorables a «su relato».¹

[262]

Claudia López y Daniel Quintero tienen estéticas desenfadas, pero a la vez profesionales. Se presentan como candidatos modernos para modernizar las ciudades. Candidatos para el futuro. Uno, ingeniero electrónico, quiere que la tecnología permita mejorar el bienestar; la otra, defensora del medio ambiente, nos concientiza de que no podemos seguir con los actuales niveles de contaminación. Por incidir en el segundo caso, la política bogotana se pudo apropiarse de la bandera del activismo a través de un relato en el que contaba su historia de vida, su origen en una familia no adinerada, su orientación sexual, sus inicios como investigadora denunciando los nexos de la política colombiana con el paramilitarismo y cómo a partir de esto logró encarcelar a más de cincuenta políticos, sus logros como promotora de la consulta anticorrupción y las leyes que impulsó sobre este tema: «Nací en el centro de Bogotá y me crié, junto a mi madre y mis cinco hermanos, entre La Candelaria, Puente Aranda, Engativá y Ciudad Bolívar. De allá vengo, fue en esos rincones que empecé a conocer y a querer a Bogotá» (López, s. f. b). Daniel Quintero, un político joven, simbolizó, además del futuro, la ilusión, haciendo que el elector, al votarle, se sintiera bien.

¹ Para muchas campañas electorales, la agenda mediática sigue resultando vigente, pero los movimientos electorales emergentes en América Latina ponen de relieve un nuevo paradigma centrado en el relato como eje estratégico, por encima del clásico sistema comunicativo anglosajón (Crespo, 2015, p. 163).

Como consecuencia de este contexto comunicativo, no se trata de tener los mejores argumentos para ganar la elección, sino de acertar en la activación de emociones y sentimientos. No obstante, para justificar la orientación de su voto hacia un determinado candidato, el elector se afana en encontrar razones sólidas que permitan darle coherencia, no siendo irrelevante la información «racional» para dar consistencia a las emociones que en realidad guían su acción. Incluso el voto ideológico no necesita de una argumentación avanzada, sino que se sustenta en las emociones y los sentimientos que se generan a partir del partido o del candidato (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011, pp. 116-121). En estas dos campañas municipales hay una emoción básica: hacer lo imposible, cambiar la historia, hacer algo nuevo, hacer algo por primera vez. La fuerza de la primera vez es consustancial al ser humano e impulsarla en candidaturas nuevas es garantía de éxito.

Claudia López logró, usando un lenguaje diferente al de los políticos tradicionales, activar a la gente que pedía castigo para los corruptos. Se presentó como una mujer valiente que podía combatir a los corruptos, que los pondría en su lugar; una mujer preparada, fuerte y eficiente. El mensaje positivo quedaba claro: ella y su partido eran los que se habían dedicado a combatir la corrupción mientras todos los «otros» simbolizaban la política tradicional y corrupta. Generó la esperanza de una administración decente para Bogotá en la que las cosas funcionarían porque formaría un equipo sin políticos corruptos. Al mismo tiempo, Daniel Quintero era «el hombre hecho a pulso», de vendedor ambulante a estudiante en Boston, por eso quería oportunidades para todos; y también era el hombre «libre e independiente» del poder, alguien que no debía estar compitiendo por la Alcaldía, pero que, contra todo pronóstico, lo hizo, porque ya nada era como antes. Por eso le temen, dijo en su campaña. Un «relato desafío» (D'Adamo y García, 2012, p. 32) con un componente aspiracional que resume dos campañas de tono positivo y amable.

Si tradicionalmente los sentimientos han sido usados en política a través de campañas negativas, azuzando, por ejemplo, el miedo a perder algo o a lo desconocido, ahora resulta que las emociones positivas, la alegría o la esperanza, también pueden cobrar un papel de relevante efectividad en el diseño de las campañas electorales posmodernas: «las emociones más importantes para el comportamiento político son el entusiasmo (y su opuesto, la depresión) y el miedo (y su contrario, la calma)» (Castells, 2009, p. 203).

2. Los casos

2.1 Claudia López por la Alcaldía de Bogotá

Claudia López presentó su candidatura a la Alcaldía de Bogotá tras haber sido senadora (2014-2018). Fue en 2018 una de las promotoras de la Consulta Anticorrupción (El Espectador, 2018, junio 6), un hito en su relato como candidata que se suma a su destacada y feroz crítica al fenómeno de la «parapolítica». La acción ciudadana de la Consulta Anticorrupción se situó fuera de las estructuras políticas tradicionales y aunque no logró por poco su objetivo abrió un nuevo tiempo en la política del país. Precisamente, la lucha contra la corrupción y el crédito ganado como una de las impulsoras de la consulta, se convirtió en un *issue* —temas de campaña electoral (Garrido, 2016)— distintivo de su campaña. Un interesante paralelismo entre Claudia López y Daniel Quintero se puede encontrar en este tema, pues el candidato de Medellín también actuó como activista a favor de la consulta.

[264]

Claudia López y Daniel Quintero son dos candidatos progresistas ajenos a la política tradicional y ese es su principal valor. Son líderes locales atípicos, no solo por su perfil personal, sino también por su discurso (La República, 2019, octubre 27). No hablan de lo que se solía hablar en la política colombiana, descubren nuevos espacios de interés y desde ellos construyen imaginarios transversales.

Claudia López se enfrentó a tres jóvenes candidatos: el liberal Carlos Fernando Galán, hijo del asesinado candidato presidencial Luis Carlos Galán, por Bogotá Para La Gente —grupo significativo de ciudadanos—; Hollman Morris, antiguo periodista y escudero del líder izquierdista y exguerrillero del M-19 Gustavo Petro por Colombia Humana, y el conservador Miguel Turbay, nieto del expresidente Julio César Turbay (1978-1982), secretario del gobierno distrital de la alcaldía saliente de Enrique Peñalosa (1998-2000 y 2016-2019) —grupo significativo de ciudadanos Avancemos—.

De Claudia López se ha destacado su condición de persona LGTBI, a veces poniendo en duda la aceptación que podría tener esto en un país de talante conservador (Argüello, 2019, octubre 28). Lo cierto es que ser la primera mujer electa para la Alcaldía de la capital de Colombia y además hacerlo hablando abiertamente de su orientación sexual, más que un problema, terminó siendo un factor de diferenciación que resumió en la

mente del elector por qué votar a esta candidata era votar por algo novedoso —los atributos del candidato sintetizan el mensaje—. Resulta, además, que Claudia López es vista todavía como una de las políticas mejor preparadas de su generación (El Espectador, 2019, octubre 28): se graduó en finanzas, gobierno y relaciones internacionales en la Universidad Externado de Colombia, posee una maestría en Administración Pública y Política Urbana en la Columbia University de Nueva York y un doctorado en Ciencia Política de la Northwestern University de Chicago.

La candidata muy pronto dirigió su campaña hacia dos sectores estratégicos: los jóvenes y las mujeres. La senadora combativa, la mujer cercana a los movimientos sociales y a los estudiantes se presentaba para ser «Alcaldesa de una», prometiendo mantenerse «incorruptible» (Torrado, 2019, octubre 25). Si su *ethos* político ha estado marcado por cierta belicosidad en el pasado, la campaña a la Alcaldía, consciente de la necesidad de construir una amplia mayoría social, estuvo caracterizada por un cambio de actitud (Semana, 2019, noviembre 4), que la llevó, tras unas elecciones internas de la Alianza Verde en las que derrotó al exguerrillero y exconstituyente del M-19, Antonio Navarro Wolff, a cobijarse en el exalcalde de Bogotá y figura intelectual pública, Antanas Mockus, integrante del sector más centrista del progresismo. Esto implicó la disminución de sus polémicas, que a menudo le han traído triunfos, pero también le han obligado a retractarse. Se diseñó una campaña completamente personalista y poco ideológica, conciliatoria frente a sus adversarios, con una lógica más propia de la comunicación de gobierno que de la comunicación electoral, buscando unir, y en la que primero se percibió como ganadora, para luego perder ese lugar en las encuestas frente a Galán, retomando el liderazgo al final.

[265]

El propio lema de la campaña, «Alcaldesa de una», anticipaba la voluntad de ampliar su base electoral previsible a partir de una política de cuidados tan propia del feminismo posmoderno (Piedra, 2003). Superar la división es una idea fuerza de la campaña que conecta directamente con la aspiración de reconciliación nacional. En diversos discursos, la candidata afirmó querer construir una ciudad que cuidara y abrazara, una visión amable de la política que contrasta con la polarización que domina al país (Pérez, 2018, pp. 17), protagonizada por la izquierda tradicional y el uribismo. Precisamente, el senador de Colombia Humana, Gustavo Petro, mentor de Hollman Morris — que no se unió a Claudia López pese al clamor de la izquierda y a que ella sí lo hizo en las pasadas presidenciales en la segunda vuelta con Petro—, manifestó

en Twitter, tras conocer los resultados, que «En Bogotá gana Claudia López. No nos representa. El movimiento Colombia Humana será independiente a su gobierno» (Petro, 2018, 27 octubre).

Esta alcaldesa que se mueve en bicicleta prometía erradicar el machismo, el racismo, el clasismo y la homofobia, recordando que ella era la hija de una maestra sindicalista y de un padre humilde (López, 2018, 1.º de mayo), una identidad obrerista presente en el fondo del discurso para activar a sectores de la izquierda. Desde la campaña de Claudia López estaban dispuestos a ganar sin buscar el enfrentamiento en su discurso, es más, apelaban a la unidad bajo una misma causa, en un tono de campaña alegre y positivo, por momentos festivo, más de poesía que de prosa. Eso sí, supieron dibujar bien que su candidata no era parte del *establishment*, algo que resolvía la batalla entre ella y Carlos Fernando Galán, otro candidato portador de un relato inspirador (Oquendo, 2019, octubre 26). Galán era pasado, un pasado triste al que muchas personas no querían volver, ni siquiera para resolverlo justamente. López era el futuro, el metafórico aire limpio.

[266]

La candidata ecofeminista demostró que era posible disputar campañas a la vieja política desde fuera de las estructuras tradicionales y con una agenda progresista, no teniendo que recurrir exclusivamente a la construcción populista amigo-enemigo. Al querer distanciarse también de los sectores de la izquierda tradicional, Claudia López verificó que, especialmente en ámbitos locales, los temas y el liderazgo superan con creces a la identificación ideológica o partidista como factor de voto. Sobre este particular, conviene citar el reciente estudio de Carmen Ortega y Fátima Recuero (2020) en el que se investiga el factor del liderazgo en las elecciones municipales españolas, aunque resulta extrapolable. Las autoras encuentran que «en el caso de las elecciones municipales, los votantes estaban fuertemente influenciados por candidatos específicamente locales, así como por líderes nacionales y regionales, aunque en menor medida»; esto las lleva a afirmar que «los resultados obtenidos demuestran la gran importancia de los líderes locales, que no se encuentran subordinados a los líderes nacionales de sus partidos en términos de su influencia electoral» (p. 138).

La candidatura de Claudia López, al mismo tiempo que impulsaba un relato personal potente, posicionó temas novedosos que solo ella podía tratar:

la calidad del aire, el sistema de transporte y la movilidad sostenible —con una defensa a ultranza del metro y desplazando al Transmilenio, sistema de buses articulados, como eje del sistema—, la salud y educación públicas de calidad o la seguridad fueron algunas cuestiones destacadas en su discurso.²

De especial interés es el ejercicio de triangulación (Morris, 2003) que López hizo con la cuestión de la seguridad y la convivencia, ofreciendo firmeza en la lucha contra la delincuencia como prioridad. Se seleccionó un tema propio del ámbito conservador para responder, a su vez, a una preocupación de su electorado, la inseguridad de las mujeres y la violencia machista. Respecto a la seguridad, la candidata unió su discurso al tema de la corrupción y mostró que ella era una líder fuerte para luchar contra el robo en las instituciones públicas o contra el delincuente común (Claudia López Alcaldesa, 2019, octubre 24).

Tabla 1. Resultados de las elecciones para la Alcaldía de Bogotá, 2019.

Candidato	Partido o movimiento político	Votos
Claudia Nayibe López	Coalición Claudia Alcaldesa	1 109 362 (35,26%)
Carlos Fernando Galán	Grupo significativo de ciudadanos Bogotá Para La Gente	1 022 874 (32,51%)
Hollman Morris	Coalición Colombia Humana	95 163 (12,09%)
Miguel Uribe Turbay	Coalición Avancemos	22 738 (2,89%)

[267]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.).

Claudia López fue la ganadora por mayoría simple, quien se presentó bajo una coalición que comprimía a su partido, Alianza Verde, junto al izquierdista Polo Democrático Alternativo y al independiente grupo significativo de ciudadanos Activista del precandidato Luis Ernesto Gómez. Pese a que Carlos Fernando Galán se presentó como grupo significativo de ciudadanos, obtuvo el respaldo de su antiguo partido, Cambio Radical. Hollman Morris fue respaldado por su propio partido, Colombia Humana, el Movimiento Alternativo Indígena y Social, la Unión Patriótica y el Partido Comunista

² La página de campaña de Claudia López (s. f. a) muestra al inicio los temas de campaña y algunas de las narrativas más significativas de su discurso. Se recomienda visitarla para tener una idea más amplia de la estrategia seguida.

Colombiano. Finalmente, Miguel Uribe, bajo la Coalición Avancemos y como exsecretario de gobierno de la alcaldía de Enrique Peñalosa, se valió de su propio grupo significativo de ciudadanos y del respaldo de la derecha colombiana.

2.2 Daniel Quintero por la Alcaldía de Medellín

Daniel Quintero Calle es un ingeniero electrónico nacido en las zonas humildes de Medellín que se presentó como independiente a la Alcaldía de esta ciudad, feudo del uribismo. Daniel Quintero fue viceministro de Economía Digital (2016-2017) del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones durante el gobierno de Juan Manuel Santos, luego de liderar un movimiento joven de indignación con la clase política a través del Partido del Tomate (Semana, 2016, julio 26).

[268] Este candidato apeló, como Claudia López, a la unidad, lo que él llamo «política del respeto» para superar la división tradicional entre izquierda y derecha (Quintero, 2019, 7 de septiembre), tras una campaña especialmente dura en su contra. Su estrategia electoral describe significativos puntos de encuentro con la de Claudia López. En primer lugar, la apuesta por un tono respetuoso, abandonando la conflictividad. Tanto es así que en su discurso de victoria prometió «sanar las heridas que dejó la polarización»: «No podemos dejar que Medellín quede atrapado en ese pantano de polarización. Nosotros no somos ni el de Uribe ni el de Fajardo ni el de Petro ni el de Duque» (Tamayo, 2019, octubre 27). También en él se advierte un relato personal que sintetiza el mensaje político. El candidato es un hombre hecho a sí mismo contra diversas dificultades vitales y une el espíritu emprendedor más popular a la preparación académica en grandes universidades. Daniel Quintero es, sumado a lo anterior, un hombre valiente, rebelde, dispuesto a denunciar las injusticias, aunque eso le haya podido llegar a ocasionar amenazas de muerte. ¿Quién no quiere a un héroe como alcalde?

Este liderazgo se construye como representación de una «política joven» orgullosa de no tener jefes partidistas y de ser un movimiento de la gente. El valor de la independencia se convirtió en el centro del mensaje, en un momento de especial distanciamiento ciudadano respecto a las ofertas clásicas. Repetidamente en campaña el candidato prometió que no iba a gobernar para partidos, jefes políticos o maquinarias (Quintero, 2019, 15 de

octubre). Esto trasladó a los electores una sensación de que votar por Daniel Quintero no era, en realidad, votar por un político, sino por algo inédito. De hecho, se lanzó el *spot* «Somos La Nueva Política» (Quintero, 2019, octubre 21) en el que el candidato repite un mantra de su relato: «se supone que yo no debía estar aquí». Esta pieza audiovisual, que superó las doscientas mil visualizaciones en YouTube, tiene como escenario un autobús público en el que el candidato, rodeado de jóvenes, afirma estar a un voto de cambiar la historia de Medellín. El hartazgo ciudadano con los políticos tradicionales hizo posible algo, en principio, inusual: que la ciudad apostara por un independiente. Simultáneamente, tanto Daniel Quintero como Claudia López incorporaron a su agenda temas novedosos. Se habló asiduamente de ecología y contaminación, prometiendo convertir a Medellín en una *ecociudad* con un mejor sistema de movilidad (Daniel Quintero Calle, 2016, octubre 16). También supo comprender la importancia que en este nuevo tiempo tiene la diversidad y cómo esto se podía unir a su mensaje de tolerancia, defensa de los derechos sociales y de la paz.

La candidatura independiente se instaló en el imaginario colectivo con una importante apuesta por la modernización. «Futuro» fue una palabra clave en la articulación del discurso de Daniel Quintero, hasta tal punto que su idea de convertir a Medellín en *Valle del Software* acaparó buena parte de la comunicación de propuestas de campaña, en una línea general de impulsar las ciudades inteligentes —*smart cities*— (Telemedellín, 2020, enero 1.⁹). La puesta en escena de Daniel Quintero es, por un lado, de indignación y, por otro, de renovación joven. Esto le ha permitido dar uno de los saltos cualitativos más importantes en la política nacional, y todo ello afirmando que su campaña «no es de izquierdas ni de derechas, es independiente», en relación con el grupo significativo de ciudadanos que ha impulsado como plataforma.

Daniel Quintero tuvo como principal rival a Alfredo Ramos del Centro Democrático, el partido del expresidente y principal barón electoral en Antioquia, Álvaro Uribe, a su vez apoyado por una coalición derechista de los partidos Conservador, MIRA, Alianza Social Independiente y Partido de la U. El resto de los rivales, en una suerte de combinación de antiguas figuras políticas, burócratas o activistas sociales, se movieron entre dichas opciones independientes y partidistas, terminando de barrer el voto de izquierda a derecha.

Tabla 2. Resultados de las elecciones para la Alcaldía de Medellín, 2019.

Candidato	Partido o Movimiento político	Votos
Daniel Quintero Calle	Grupo significativo de ciudadanos Independientes	304 034 (38,56%)
Alfredo Ramos	Centro Democrático	235 105 (29,88%)
Santiago Gómez Barrera	Grupo significativo de ciudadanos Seguimos Contando con Vos	95 163 (12,09%)
Juan David Valderrama López	Grupo significativo de ciudadanos Todos Juntos	22 738 (2,89%)
Beatriz Elena Rave	Alianza Verde	14 254 (1,81%)
Víctor Javier Correa Vélez	Polo Democrático Alternativo	10 119 (1,28%)
Gemma María Mejía Izquierdo	Colombia Justa Libres	9441 (1,19%)
Juan Carlos Vélez Uribe	Grupo significativo de ciudadanos Medellín Avanza	6977 (0,88%)
Jairo Herrán Vargas	Colombia Humana-UP	3388 (0,43%)
Luis Guillermo Hoyos Meneses	Partido de Reivindicación Étnica	2303 (0,29%)
Jorge Orlando Gutiérrez Serna	Colombia Renaciente	1292 (0,16%)
Luis Fernando Muñoz Ramírez	Alianza Democrática Afrocolombiana	999 (0,12%)

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.).

3. Discusión

Las campañas ganadoras de Claudia López y Daniel Quintero en las dos principales ciudades de Colombia demuestran que los estilos de la nueva política no solo se constituyen en alternativas, sino en una manera ventajosa de superar el agotamiento de la agenda política tradicional. Campañas como las analizadas ejemplifican vías novedosas que se abren en los escenarios políticos locales, no solo en Colombia, sino en el conjunto de Latinoamérica y también en Europa,³ para afrontar la desafección hacia

³ Las campañas de Anne Hidalgo para la Alcaldía de París (2020), de Manuela Carmena para la Alcaldía de Madrid (2019) o de la joven congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez (2018) pueden considerarse exponentes internacionales recientes del modelo de campañas posmodernas postulado.

los modelos tradicionales de hacer política y de comunicar en campaña. Las campañas de polarización extrema, de desconexión con los asuntos que reclaman los electores y la ausencia de relatos positivos que promuevan la esperanza están dando un paso al costado en los nuevos modelos de campañas posmodernas que tienen su mejor escenario en el marco de las elecciones locales, con casos recientes y similares a los de Colombia en España, como el de Ada Colau en Barcelona, o en Italia, con Virginia Elena Raggi, alcaldesa de Roma por el Movimiento 5 Estrellas.

Algunos de los factores centrales de la comunicación posmoderna en Colombia ya tenían un precedente con la postulación de Antanas Mockus en 2010, en la denominada Ola Verde (Rincón, 2011): personificación de la campaña, creación de marca y, sobre todo, la introducción de las nuevas tecnologías como medio de comunicación con los electorados más jóvenes. Sin embargo, en los casos de Claudia López y Daniel Quintero, lo absolutamente novedoso es que el relato personal permea toda la campaña y su estrategia comunicativa, ahora más segmentada, para incluso subordinar la potente comunicación digital a esta nueva lógica de acercar «nuestra» historia al ciudadano. Esta apuesta comunicativa permite en ambos casos enmarcar y reforzar aún más su relato a partir de los medios digitales, los cuales acentúan la tendencia a la personalización y operan una pareja individualización del votante-usuario, ya no como un mero receptor de narrativas e imágenes, sino como un nodo que crea y difunde sus propios contenidos y entabla una relación «personal» con los candidatos a las alcaldías (Crespo *et al.*, 2011, pp. 215-216).

[271]

Desde el punto de vista del desafío que la nueva política y la comunicación posmoderna plantea a los partidos tradicionales, Claudia López afrontó un proceso más prudente que el de Daniel Quintero, pero no sin importancia. Ella finalmente provenía de la Alianza Verde como promotora de su candidatura y fue respetuosa de un proceso de selección interna, todo lo contrario respecto al origen por fuera del sistema de partidos de Daniel Quintero. No obstante, el personalismo de Claudia López se impuso y con él sus atributos como única mujer en concurrence con posibilidades de ganar, con una agenda novedosa y un *ethos* poco convencional. Todo ello la llevó a configurar una campaña inusual, exitosa y renovadora, en el marco de las tendencias comunicativas que se están imponiendo, basadas en un liderazgo de la visibilidad y en el establecimiento de poderosos nexos emocionales entre los candidatos y sus electores o potenciales electores (Crespo y Carletta, 2013, pp. 92-93).

Daniel Quintero, por su parte, es heredero de la aparición de candidaturas independientes protagonizadas por «antipolíticos», una tónica general en la región, tanto en las elecciones nacionales como subnacionales desde la década de 1990. No es el único que ha intentado ser agente de renovación personalista en Antioquia y el país, incluyendo la pasada campaña a la Alcaldía en su ciudad, pero Daniel Quintero añade al marco de los discursos típicos de los *outsiders* un elemento nuevo, un relato propio que trasciende la antipolítica, en tanto recurso de apelación negativa, y se centra en mensajes modernos basados no en generar ira, sino futuro y esperanza. Su mérito adicional, y el que hay recordar tras su victoria política, es nada menos que haber derrotado desde estas nuevas formas de comunicación y con todo en contra al disciplinado uribismo en su propio territorio.

Las agendas de campaña en Bogotá y en Medellín, como las encararon Claudia López y Daniel Quintero, se diferenciaron de los discursos y estrategias tradicionales que han movilizad las campañas en las elecciones legislativas y presidenciales colombianas. El reciente trabajo de Kent Eaton (2020) sobre el mandato de Gustavo Petro como alcalde de Bogotá (2012-2015) demuestra que no es la primera vez que esta ciudad se aleja de las tendencias generales del país e intenta marcar su propio camino, pero la campaña de Petro sí puede enmarcarse en un modelo de comunicación no completamente posmoderno.

[272]

La nueva política y sus nuevas formas de comunicación, centradas en los candidatos, con relatos emocionales e inclusivos, alejados de los interminables repertorios de promesas siempre incumplidas de los viejos candidatos y abordando los «nuevos» temas que afrontan los ciudadanos de estas capitales, funcionó y ayudó a «pausar» los problemas, desafíos y narrativas que enfrentan Colombia y ambas ciudades desde hace décadas y que, sin que dejaran de existir, distraían o agotaban al votante de las elecciones puntuales de los nuevos alcalde o alcaldesa.

Conclusiones

Las elecciones locales de Bogotá y Medellín en 2019, entre otros casos de Estados Unidos, América Latina y Europa, han sido un escenario privilegiado para mostrar algunos de los rasgos más sobresalientes de las nuevas formas de comunicación política en el marco de las campañas electorales.

El primer aspecto para destacar es la centralidad que han alcanzado los candidatos como vertebradores de los mensajes en la campaña. Se puede concluir que las de Claudia López y Daniel Quintero han sido campañas de candidato y que ambos se convirtieron en los principales canalizadores del voto. Es cada vez más frecuente encontrar estos contextos de política fuertemente personalizada, donde el mensaje hacia los electores es emitido casi de manera exclusiva a través de los líderes.

El segundo aspecto en estas nuevas campañas posmodernas es el papel que desempeñan las tecnologías de la comunicación en todo el proceso de elaboración, transmisión y retroalimentación del mensaje. En el caso de las dos campañas estudiadas, se trata de la posibilidad de usar estas herramientas para fragmentar los mensajes y segmentar a las audiencias. La comunicación política ha abierto el camino para ir un paso más allá de la simple integración de las acciones de campaña en el mundo digital.

Por último, el tercer aspecto, y quizá el más sobresaliente en los dos casos analizados, es la presencia en la nueva comunicación política de una narrativa de campaña centrada en el relato emocional. La comunicación persuasiva, sobre todo de Claudia López, pero no en menor medida de Daniel Quintero, se ha basado en la construcción de relatos emotivos, apasionados y míticos. Los ciudadanos quieren oír una historia, no más listas de propuestas, cuestión a la que se han prestado los medios de comunicación.

[273]

Estos cambios en la comunicación política son fruto de nuevos tipos de electores que no responden comunicacionalmente a los viejos estereotipos de fácil segmentación. Colombia, un país que no había sido terreno fértil para la adopción de las pautas y rutinas de la comunicación política posmoderna, y donde el modelo de campaña tradicional ha sido hegemónico, incluso tras el intento rupturista de Mockus en 2010, se convirtió en escenario de dos campañas que expresan a la perfección algunos de los principales rasgos de este modelo de comunicación. Las candidaturas de Claudia López y de Daniel Quintero, más allá de cualquier otro significado, no solo rompen con la política tradicional, expresan la discontinuidad tanto en los contenidos como en las formas conservadoras de relacionarse con los ciudadanos. Sin duda, la modernización de los públicos ha afectado el desarrollo de las estrategias de competición de los partidos y en, en este caso, de los candidatos. La vieja forma de hacer política y de comunicar en campaña no ha desaparecido, pero ha dejado de ser hegemónica también en Colombia.

Referencias bibliográficas

1. Argüello, Francisco. (2019, octubre 28). Bogotá elige a su primera alcaldesa: lesbiana, ecologista y símbolo de la lucha contra la corrupción. *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/28/5db6b56b21efa0b1438b460e.html>

2. Barko Germany, Julie. (2009). The Online Revolution. In: Johnson, Dennis W. (comp.). *Campaigning for President 2008: Strategy and Tactics, New Voices and New Techniques* (pp. 147-160). New York: Routledge.

3. Bauman, Zygmunt. (2002). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

4. Canel, María José. (2006). *Comunicación política: Una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.

5. Castells, Manuel. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

6. Claudia López. (2019, octubre 13). Propuestas Mujeres, #ClaudiaAlcaldesaDeUna. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=pMbjSwzqtYQ>

7. Claudia López Alcaldesa. (2019, octubre 24). La Lucha contra la corrupción, necesita alguien fuerte!! [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=jg0O37sGijU>

[274]

8. Consejo Nacional Electoral Colombia. (2019, enero 24). Grupos Significativos. Recuperado de <https://www.cne.gov.co/tramites-y-servicios/grupos-significativos>

9. Crespo, Ismael. (2015). ¿Cómo cambia la comunicación política? Reflexiones y tendencias a partir de las experiencias de América Latina. *Revista Democracias*, 3, pp. 155-184.

10. Crespo, Ismael y Carletta, Ileana. (2013). Liderazgo y estrategias de comunicación en las campañas electorales en América Latina. En: Crespo, Ismael y del Rey, Javier (eds.). *Comunicación política y campañas electorales en América Latina* (pp. 85-104). Buenos Aires: Biblos.

11. Crespo, Ismael; Garrido, Antonio; Carletta, Ileana y Riorda, Mario (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.

12. Daniel Quintero Calle. (2019, septiembre 15). Jóvenes, el Futuro se Parece a Nosotros #1. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=hxwJtSG5zf0>

13. Daniel Quintero Calle. (2016, octubre 16). Vamos a hacer de Medellín una ecociudad. Facebook. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.facebook.com/DQuinteroCalle/videos/vamos-a-hacer-de-medell%C3%ADn-una-ecociudad-mediante-la-implementaci%C3%B3n-de-estrategia/465353527401950/>

14. D'Adamo, Orlando y García Beaudoux, Virginia. (2012). Storytelling. El relato político. *Más Poder Local*, 9, pp. 32-33.

15. D'Adamo, Orlando y García Beaudoux, Virginia. (2016). Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre*, 12, 23-39.

16. Eaton, Kent. (2020). Bogotá's Left Turn: Counter-Neoliberalization in Colombia. *International Journal of Urban and Regional Research*, 44, pp. 1-17. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12855>

17. El Espectador. (2018, junio 6). «La real batalla apenas comienza y es en las urnas»: Claudia López sobre consulta anticorrupción. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-real-batalla-apenas-comienza-y-es-en-las-urnas-claudia-lopez-sobre-consulta-anticorrupcion/>

18. El Espectador. (2019, octubre 28). Claudia López, primera alcaldesa electa en la historia de Bogotá. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/claudia-lopez-primera-alcaldesa-electa-en-la-historia-de-bogota/>

19. El Tiempo. (2016, octubre 26). La nueva ley que impulsa uso de la bicicleta en el país. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/bogota/ley-que-impulsa-uso-de-la-bicicleta-en-el-pais-42580>

20. Fanlo, Isaías. (2019, 28 octubre). La fuerza de un beso. *Revista Arcadia*. Recuperado de <https://www.revistaarcadia.com/opinion-online/articulo/la-fuerza-del-beso-de-claudia-lopez-y-angelica-lozano/78654/>

21. García Jiménez, Leonarda. (2010). Y el protagonista es el candidato: la personalización como enfoque en comunicación política. En: Zamora, Rocío (coord.). *El candidato marca. Cómo gestionar la imagen del líder político* (pp. 27-50). Madrid: Fragua.

22. Garrido, Antonio. (2016). Temas de campaña (issues). *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política*. Recuperado de [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Temas_de_campa%C3%B1a_\(issues\)](http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Temas_de_campa%C3%B1a_(issues))

23. Guerrero García, Jorge y Manzano Fernández, M. Ángeles. (2013). La excelencia en el liderazgo político 2.0. En: Crespo, Ismael y del Rey, Javier (eds.). *Comunicación política y campañas electorales en América Latina* (pp. 69-84). Buenos Aires: Biblos.

24. Inglehart, Ronald. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. New Jersey: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9780691186740>

25. Laclau, Ernesto. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

26. Laguna Platero, Antonio. (2011). Liderazgo y comunicación: la personalización de la política. *Análisis*, 43, pp. 45-57.

27. LaKoff, George. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Complutense.

28. La República. (2019, octubre 27). Tiempo para cambiar la partitura. Recuperado de <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/tiempo-para-cambiar-la-partitura-2925819>

29. López, Claudia [ClaudiaLopez]. (2014, mayo 4). El mayor problema de Colombia hoy no son las FARC, es la corrupción. [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/claudiolopez/status/440636854145396736>

30. López, Claudia [ClaudiaLopez]. (2018, 1.º de mayo). Soy orgullosamente hija de una maestra, sindicalista y un padre humilde trabajador incansable. Llevo en la sangre y el alma las luchas de los trabajadores. Con #FajardoPresidente vamos por empleo digno, formal, bien remunerado, con salud y pensión. [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/claudiolopez/status/991349259965550592>

31. López, Claudia [ClaudiaLopez] (2019, 8 de agosto). ¡No conciliaremos ninguna forma de violencia contra las mujeres! No más mujeres acosadas en el Transmilenio ni maltratadas en sus hogares, en la calle o en el espacio público [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/claudiolopez/status/1159521683792977920>

32. López, Claudia. (s. f. a). Claudia Alcaldesa De Una. Recuperado de <https://claudia-lopez.com/>

33. López, Claudia. (s. f. b). Mi historia. *Claudia Alcaldesa De Una*. Recuperado de <https://claudia-lopez.com/mi-historia/>

34. Luque, Teodoro. (1996). *Marketing político. Un análisis de intercambio político*. Barcelona: Ariel.

35. Martín Salgado, Lourdes. (2002). *Marketing político: ciencia y arte de la persuasión en democracia*. Barcelona: Paidós.

[276]

36. Monsiváis Carrillo, Alejandro. (2017). La desafección representativa en América Latina. *Andamios*, 14 (35), pp. 17-41. <https://doi.org/10.29092/uacm.v14i35.570>

37. Morris, Dick. (2003). *Juego de poder*. Buenos Aires: El Ateneo.

38. Norris, Pipa. (2000). *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609343>

39. Núñez, Antonio. (2007). *¡Será mejor que lo cuentes! Los relatos como herramienta de comunicación. Storytelling*. Barcelona: Empresa Activa.

40. Oquendo, Catalina. (2019, octubre 26). Carlos Fernando Galán y la promesa de no polarizar a Bogotá. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/10/24/actualidad/1571890032_797033.html

41. Orejuela Seminario, Sandra. (2009). Personalización política: la imagen del político como estrategia electoral. *Revista de Comunicación*, 8, pp. 60-83.

42. Ortega Villodres, Carmen y Recuero López, Fátima. (2020). Liderazgo político y elecciones municipales: ¿nacionalización, regionalización o localismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 169, pp. 123-140. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.169.123>

43. Pérez M., Carlos Andrés. (2018). La elección en la que Uribe se consolidó como el político más efectivo de la historia colombiana. En: Arellano, Ángel (coord.).

Nuevas campañas electorales en América Latina (pp. 13-21). Montevideo: Konrad-Adenauer Stiftung.

44. Petro, Gustavo [petrogustavo]. (2018, 27 octubre). En Bogotá gana Claudia López. No nos representa. El movimiento Colombia Humana será independiente a su gobierno. Felicito a Morris por mantener vivas las banderas de la Bogotá Humana, pero ya Bogotá decidió destruir el proyecto del metro subterráneo para la ciudad. [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/petrogustavo/status/1188585008027578370>

45. Piedra Guillén, Nancy. (2003). Feminismo y postmodernidad: entre el ser para sí o el ser para los otros. *Revista de Ciencias Sociales*, iv (102), pp. 43-55.

46. Quintero Calle, Daniel [QuinteroCalle]. (2019, 7 de septiembre). Les dije que se vendría la política cochina de montajes y ataques. Ellos son así. Seguiremos caminando a Medellín, en foros y debates. Uniendo a Medellín en torno a los valores que nos enseñaron los abuelos... [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/QuinteroCalle/status/1170475439514669056>

47. Quintero Calle, Daniel. (2019, 15 de octubre). Nuestra campaña se ha hecho con la gente, no tenemos jefes ni estamos aliados con partidos políticos que quieran venir a decirnos cómo gobernar. [Tuit]. Recuperado de <https://twitter.com/QuinteroCalle/status/1184157922336694276>

48. Quintero Calle, Daniel. (2019, octubre 21). Somos La Nueva Política. Daniel Quintero Calle. Alcalde de Medellín. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=9k-1BCHjBOM>

49. Rahat, Gideon & Kenig, Ofer. (2018). *From party politics to Personalized Politics. Party Change and Political Personalization in Democracies*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198808008.001.0001>

[277]

50. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). Consulta documentos escrutinio elección autoridades territoriales 2019. Recuperado de <https://elecciones2019.registraduria.gov.co/>

51. Rico Camps, Guillem. (2002). *Candidatos y electores: la popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral*. Barcelona: ICPS.

52. Rincón, Omar. (2011). Mucho ciberactivismo... pocos votos. Antanas Mockus y el Partido Verde colombiano. *Nueva Sociedad*, 235, pp. 74-89.

53. Salmon, Christian. (2007). *Storytelling: la máquina de fabricar historias y formatear las mentes*. Barcelona: Península.

54. Sánchez Galicia, Javier. (2010). *Treinta claves para entender el poder. Léxico para la nueva comunicación política*. México, D. F.: Piso 15.

55. Sánchez Medero, Rubén. (2009). La comunicación política española, ¿un modelo propio o una adaptación del modelo estadounidense? *Revista de Ciencias Sociales*, 15 (1), pp. 9-23.

56. Sartori, Giovanni. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

57. Semana. (2016, julio 26). Daniel Quintero: del Partido del Tomate a viceministerio en MinTIC. Recuperado de <https://www.semana.com/tecnologia/articulo/daniel-quintero-del-partido-del-tomate-a-viceministerio-en-mintic/483471>

58. Semana. (2019, septiembre 12). «No soy ni el candidato de Uribe, ni el de Petro, ni el de Fajardo»: Daniel Quintero. Entrevista a Daniel Quintero candidato a la Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-a-daniel-quintero-candidato-a-la-alcaldia-de-medellin/631492>

59. Semana. (2019, noviembre 4). La nueva Claudia. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/claudia-lopez-como-alcaldesa-de-bogota-ha-cambiado-su-tono/638871>

60 Tamayo Ortiz, Heidi. (2019, octubre 27). Esto hará Daniel Quintero si se convierte en alcalde de Medellín. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/medellin/daniel-quintero-candidato-a-la-alcaldia-de-medellin-habla-de-sus-propuestas-424184>

61. Telemedellín. (2020, enero 1.^o). Este es el Valle del Software que Daniel Quintero quiere consolidar en Medellín-Telemedellín. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=MoN2a89doEw>

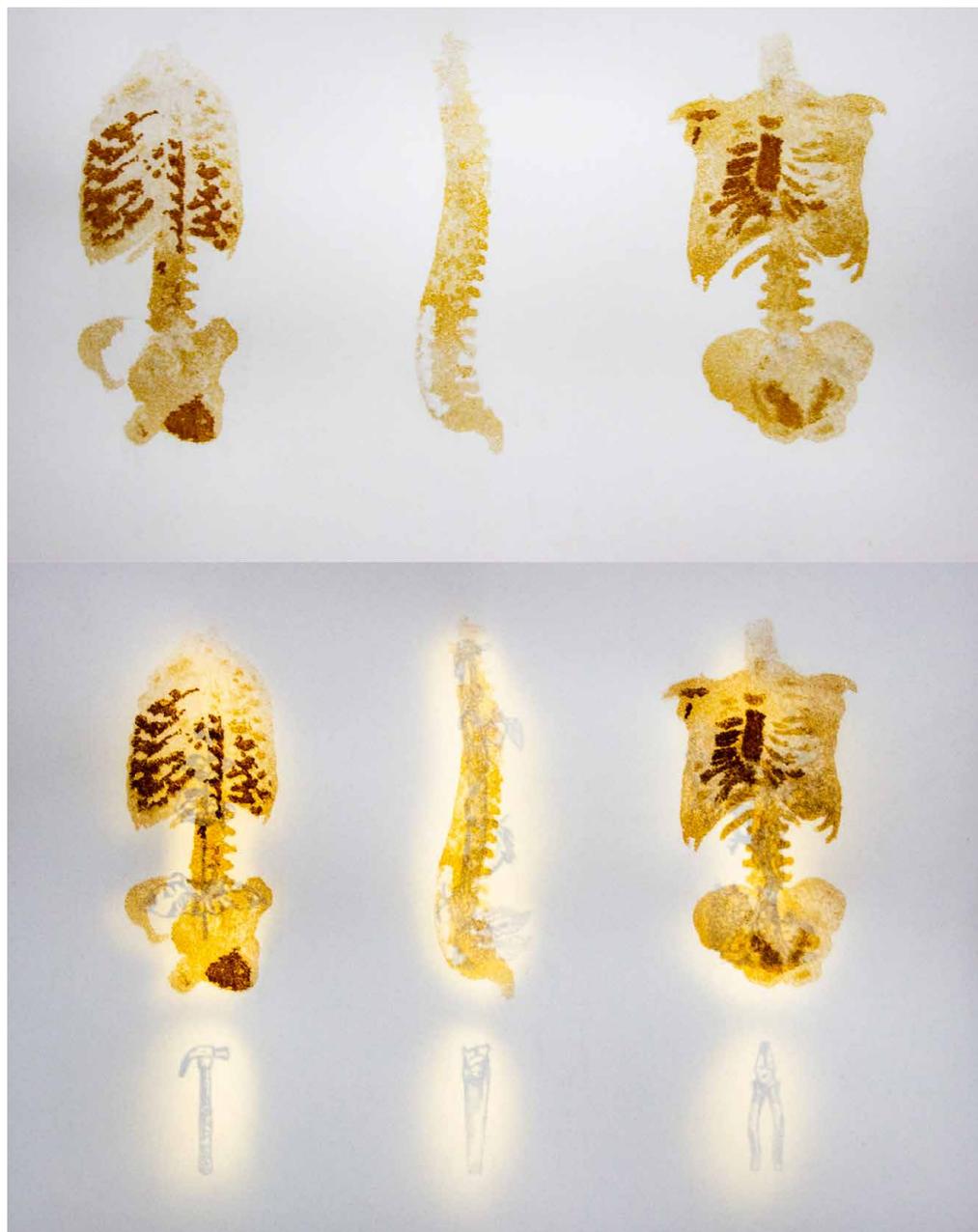
62. Telesur. (2019, octubre 26). ¿Cuál es el rol del proceso de paz en las elecciones regionales en Colombia? Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/colombia-elecciones-regionales-proceso-paz-violencia-20191023-0010.html>

[278]

63. Torrado, Santiago. (2019, octubre 25). Claudia López, la mujer que enfrentó la corrupción quiere gobernar Bogotá. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/10/24/colombia/1571884054_826101.html

64. Trout, Jack y Rivkin, Steve. (1996). *El nuevo posicionamiento*. México, D. F.: McGraw-Hill.

65. Valdez Zepeda, Andrés. (2010). Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento. *Estudios Políticos* (México), 20, pp. 155-165. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2010.20.24279>



Yamith Quiroz David

Estudio 2

De la serie *Herrumbres, cuerpos desechos*

Dibujo con óxido ferroso, tinta, luz led
cálida sobre papel Arches

33,5 x 43,5 x 7 cm

2020

Medellín



Excombatientes, legados de violencia y competitividad electoral. Elecciones locales en Colombia, 2019*

Jose Antonio Fortou (Colombia)**

Santiago Sosa (Colombia)***

Resumen

Las elecciones de 2019 en Colombia fueron las primeras elecciones locales en las que el partido de excombatientes de las FARC participó. Dada la gran controversia alrededor de la firma e implementación del Acuerdo de Paz, así como la continuidad de la violencia en varios municipios, existe gran preocupación sobre la participación de los excombatientes. En este artículo se analiza la relación entre la participación de FARC y la competitividad de las elecciones para Alcaldía y Concejo a través de un análisis estadístico. Se encontró que los municipios en que la FARC participó presentaron mayor competitividad electoral, pero esta relación depende de los niveles recientes de violencia de cada municipio. La implicación principal de este análisis es que el legado de la violencia, no la participación de excombatientes, es el factor que debería primar en las preocupaciones sobre la contienda electoral.

Palabras clave

Elecciones; Partidos Políticos; Política Local; Competitividad Electoral; Posconflicto; Colombia.

Fecha de recepción: abril de 2020 • Fecha de aprobación: agosto de 2020

Cómo citar este artículo

Fortou, Jose Antonio y Sosa, Santiago. (2020). Excombatientes, legados de violencia y competitividad electoral. Elecciones locales en Colombia, 2019. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 280-301. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a12

* Agradecemos a Juan Pablo Milanese de la Universidad Icesi por compartir generosamente los datos electorales y su conocimiento sobre el tema; asimismo, a los participantes del taller de investigación del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Los archivos necesarios para replicar los análisis de este artículo se encuentran en <https://github.com/josefortou/excomb-ep>

** Politólogo. Magíster y doctor en Ciencia Política. Profesor auxiliar del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Colombia. Correo electrónico: jfortour@eafit.edu.co - Orcid: 0000-0002-3127-4288 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=NJ2itoAAA>

*** Negociador Internacional. Magíster en Negocios Internacionales. Magíster y doctor en Ciencia Política. Profesor auxiliar del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Colombia. Correo electrónico: ssosanor@eafit.edu.co - Orcid: 0000-0002-9647-3720 - Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=_PKwRkEAAAAJ

Former Combatants, Legacies of Violence, and Electoral Competitiveness. Local Elections in Colombia, 2019

Abstract

The 2019 Colombian elections were the first ones in which the party of the former FARC combatants ran for local office. Given the great controversy surrounding the signing and implementation of the Peace Agreement, as well as the continuing levels of violence in several municipalities around the Country, there has been great concern about the electoral participation of the members of this political party. This article shows a statistical analysis of the relationship between the participation of the FARC party and its competitiveness in mayor and city council elections. We found that municipalities in which the FARC party ran for office had more competitive elections, but that it depended on the levels of recent violence experienced in each municipality. The main implication of our analysis is that the legacy of violence, not the electoral participation of former combatants, should be the main factor of concern in the electoral process.

Keywords

Elections; Political Parties; Local Politics; Electoral Competitiveness; Post-Conflict; Colombia.

[281]

Introducción

El 27 de octubre de 2019 se llevaron a cabo las elecciones regionales en Colombia. En estas elecciones los colombianos eligieron alcaldes, concejales, gobernadores y diputados en 1101 municipios y 32 departamentos (Registraduría, s. f.). Más allá de la importancia de las elecciones regionales para la democracia representativa y participativa, las elecciones de 2019 fueron aún más importantes por ser las primeras elecciones regionales en las que participó el partido Fuerza Revolucionaria Alternativa del Común (FARC), el cual fue creado en el marco del Acuerdo de Paz de 2016 y de la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Estas elecciones no estuvieron exentas de la controversia alrededor de la implementación del Acuerdo de Paz. Muchos consideran que el acuerdo le dio muchos beneficios a los excombatientes, siendo el extremo una preocupación sobre «entregarle el país a las FARC» (El Espectador, 2015, septiembre 28), y que la participación de los excombatientes en las elecciones y la implementación del Acuerdo de Paz podría impactar negativamente en la vida democrática del país. El partido Centro Democrático sostuvo que los Acuerdos de Paz dejarían impunes a los excombatientes y les proveerían de curules aunque continuaran activos en el negocio del narcotráfico (Semana, 2019, agosto 29).

[282]

¿Qué tan fundadas son estas preocupaciones?, ¿qué tan competitivas fueron las elecciones locales en Colombia disputadas en 2019 dada la presencia de este nuevo actor político-electoral? En este artículo se analiza el impacto de diferentes factores de la implementación del Acuerdo de Paz —desde la participación del partido FARC hasta la presencia de Circunscripciones Especiales para la Paz (CEP) o de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)— en la competitividad de las elecciones en el país. Para ello, se construyó una base de datos original de resultados electorales para Alcaldías y Concejos, características municipales y violencia armada para todos los municipios colombianos que tuvieron elecciones locales en 2019.

Los hallazgos muestran que la participación de FARC no tuvo un impacto significativo sobre la competitividad de las elecciones a Alcaldía y Concejo, medida a través del número efectivo de partidos y del margen de victoria obtenido por los partidos ganadores respecto al segundo ganador. En cambio,

se sugiere que la relación entre participación de FARC y competitividad electoral en el ámbito municipal está mediada por la intensidad reciente del conflicto armado. Finalmente, se encontró que la competitividad electoral en municipios ubicados en zonas de Circunscripciones Especiales para la Paz (CEP), en Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR) o con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) no fue distinta de los demás municipios del país.

La contribución se ubica en el marco de una literatura cada vez más robusta sobre la particularidad de las elecciones regionales en Colombia, su relación con el conflicto y la participación electoral de excombatientes; adicionalmente, se derivan unas expectativas empíricas; posteriormente, se evalúan estas expectativas usando datos originales recolectados después de las elecciones para Alcaldía y Concejo de 2019.¹ Se describen las fuentes de información y las principales variables del estudio. Usando estos datos, se estima una serie de modelos de regresión lineal con el fin de describir la relación entre la competitividad electoral en el ámbito municipal, por un lado, y variables asociadas al conflicto armado, el posacuerdo y la presencia del partido FARC, por el otro. Los hallazgos sugieren que, si bien la participación de FARC aumentó la competitividad en las elecciones, su impacto depende del legado de la violencia reciente que cada municipio experimentó.

[283]

1. Elecciones locales y conflicto en Colombia

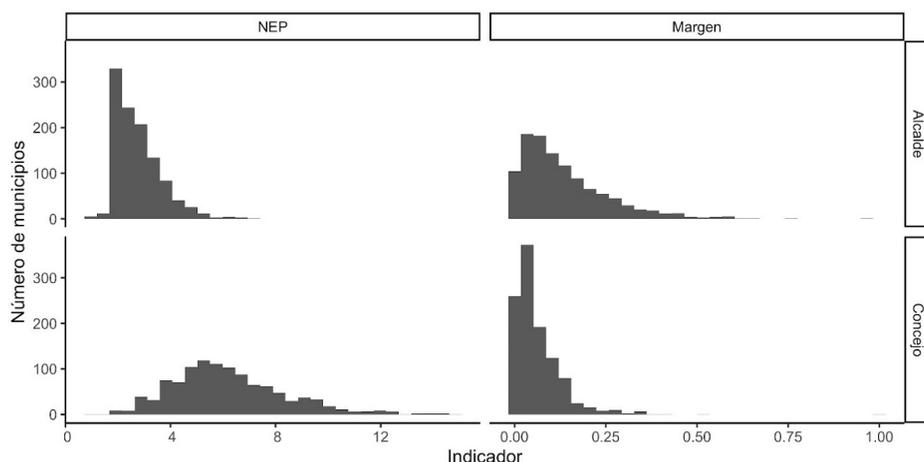
Las elecciones de 2019 ofrecen un caso de estudio interesante, tanto por el potencial efecto de la participación del partido FARC como por sus resultados electorales. En términos de resultados, la competitividad electoral en el ámbito municipal exhibe una alta heterogeneidad. La gráfica 1 muestra la distribución de dos indicadores de competitividad para las elecciones de Alcaldía y Concejo en todos los municipios para los cuales hay datos disponibles en el sitio web de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.). El indicador NEP hace referencia al número efectivo de partidos electorales según la fórmula de Markku Laakso y Rein Taagepera (1979).² Por otro lado, el indicador *margen* mide la diferencia entre la proporción de votos

¹ Los archivos necesarios para replicar los análisis de este artículo se encuentran en <https://github.com/josefortou/excomb-ep>

² Para el caso de las elecciones de 2019, la correlación del NEP, según la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) y usando la fórmula de Grigirii Golosov (2010), es >0.900 , lo cual sugiere que son empíricamente equivalentes en esta muestra. Se eligió la versión clásica de Laakso y Taagepera por ser la más aceptada en la disciplina.

totales obtenidos por el partido más votado y el segundo más votado en un municipio. Las elecciones para Concejo fueron más competitivas, con mayor número efectivo de partidos —6.2— y menor margen de victoria —6,3%— promedio que las de Alcaldía —2.75 y 13,6%, respectivamente—.

Gráfica 1. Heterogeneidad en la competitividad electoral en el ámbito municipal, Alcaldía y Concejo.



[284]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.).

¿Qué explica las diferencias en la competitividad electoral en el ámbito municipal en las elecciones de 2019 en Colombia? El estudio de las elecciones locales en Colombia despegó con la apertura del sistema político en el ámbito subnacional, en particular, la elección popular de alcaldes en 1988. Los trabajos de Gustavo Bell y María De la Espriella (1988), Pilar Gaitán (1988) y de Manuel Alonso y William Pérez (1992) son ejemplos tempranos de estos estudios. Durante la década siguiente, otros se sumaron al análisis de sistemas de partidos y elecciones subnacionales, prestando especial énfasis a las municipales (Bejarano y Dávila, 1998; García Sánchez, 2000; Arenas y Escobar, 2000a; 2000b; Hoyos, 2005; García Oñoro y Godoy, 2009).

Esta área de estudios se fortalece tras la reforma política de 2003, la cual transformó el sistema electoral colombiano en todos los ámbitos: nacional, regional y local. Las compilaciones de Gary Hoskin y Miguel García (2006) y Rodrigo Losada y Patricia Muñoz (2007) evidencian un interés de los académicos colombianos por entender los cambios del sistema. Rápidamente,

la unidad de análisis pasó de lo nacional a lo subnacional con trabajos como los de Lya Fernández (2003), Clara Rodríguez (2005), Miguel García (2006), Juan Pablo Ossa (2006), Claudia Buitrago (2007), Juan Camilo Vanegas (2008), Juan Carlos Arenas y John Fredy Bedoya (2011), Laura Wills y Margarita Batlle (2011), Juan Pablo Milanese y Luis Jaramillo (2015), José Antonio Fortou (2016), Juan Pablo Milanese, Adolfo Abadía y Luciana Manfredi (2016) y Juan Pablo Milanese, Adolfo Abadía, Alejandro Rodríguez y Beatriz Cuervo (2017), entre muchos otros. Algunos han mirado aspectos puntuales como la selección de candidatas (Batlle, 2012; Milanese y Barrero, 2016) o la desconexión local-nacional (Botero y Alvira, 2011). De esta manera, se ha consolidado una literatura especializada enfocada en los efectos de las reglas de juego sobre la competencia político-electoral en los ámbitos regional y local en Colombia.

En este artículo se aborda la relación entre competitividad electoral local, por un lado, y la participación de excombatientes en el marco del posconflicto, por el otro. Trabajos recientes han enfatizado esta conexión entre resultados electorales, política y conflicto en Colombia. Leopoldo Fergusson, James Robinson, Ragnar Torvik y Juan Vargas (2016) y Leopoldo Fergusson, Pablo Querubín, Nelson Ruiz y Juan Vargas (2020) muestran cómo las respuestas de políticos al conflicto están medidas por estrategia y resultados electorales, mientras que Daron Acemoglu, James Robinson y Rafael Santos (2013) demuestran los efectos de la presencia armada y de la violencia sobre las elecciones locales. Abbey Steele y Libia Schubiger (2018) dan un contexto general sobre la democracia electoral colombiana en el marco del conflicto y la descentralización de la competencia electoral. Camilo Nieto (2018) analiza las instancias de violencia y fraude electoral en el ámbito local, mostrando que la cercanía entre élites locales y grupos armados impacta negativamente en la calidad de la democracia electoral. En general, esta literatura encuentra que el conflicto armado impacta tanto las estrategias electorales, legales e ilegales, así como las actitudes de los votantes respecto a los partidos y a sus propuestas respecto a la situación de violencia.

A estas discusiones se le suma una novedad: la participación del partido FARC, el cual constituye un nuevo ejemplo de participación política de excombatientes en el marco de acuerdos de paz que la promueven (Matanock, 2017; Matanock y Staniland, 2018). La transición de grupos armados a partidos políticos no solo ha sido estudiada en el contexto colombiano (Boudon, 2001; Santofimio, 2007), sino que constituye ya una

[285]

significativa veta en la literatura comparada en ciencia política (Acosta, 2014; Kovacs y Hatz, 2016; Matanock, 2016; Dresden, 2015; Manning y Smith, 2018; Daly, 2020).

Sin embargo, el hecho de que el Acuerdo de Paz se esté implementando en el país no elimina el efecto de la historia de violencia y conflicto a lo largo y ancho del país. Michael Weintraub, Juan Vargas y Thomas Flores (2015) evidencian que los legados de violencia armada durante el conflicto tuvieron un impacto significativo sobre la decisión de voto de los colombianos en la elección presidencial de 2014: municipios con niveles muy bajos o altos de violencia insurgente votaron menos por el entonces presidente Juan Manuel Santos.

Además, de acuerdo con Fergusson *et al.* (2020), la posibilidad de representación de grupos típicamente excluidos puede resultar en mayor violencia local debido a que las élites locales usan las herramientas a su disposición para defender su posición de poder. En ese sentido, las elecciones locales presentan un gran riesgo de violencia electoral respecto a partidos y grupos no tradicionales como FARC.

[286] ¿Qué efecto se espera que tenga la participación del partido FARC en las elecciones locales? La expectativa es que los municipios en los que participó FARC sean, en promedio, más competitivos que en los que no participó. Esto se debe a varios motivos: primero, la participación del partido FARC en una elección local, por definición, aumenta el número de partidos en contienda, lo cual aumentaría potencialmente la competitividad de las ciudades en las que se lanzan. Ahora bien, el hecho de que un partido o un movimiento se lance no necesariamente incrementa la competitividad, pues podrían tener un resultado electoral muy bajo y no obtener curules —un indicador como el número efectivo de partidos captura esto—.

Sin embargo, dado que el partido FARC es un partido recién formado y sin mucha fuerza electoral —comparados con otros más establecidos y dados sus resultados pobres en las elecciones presidenciales y legislativas de 2018—, se esperaría que la decisión de FARC de competir en un municipio sea tomada estratégicamente, esto es, que compitan solamente en los municipios en donde la probabilidad esperada de obtener por lo menos una curul sea lo suficientemente alta. En efecto, la FARC compitió —solo o en coalición con otros partidos— en poco menos de 7% de las 2202 elecciones municipales —Alcaldía y Concejo— de los que se tienen datos.

Así pues, si se asume que FARC eligió unos pocos municipios para competir de manera estratégica, entonces se esperaría que en esos municipios el número efectivo de partidos políticos aumente respecto a municipios similares en los que FARC no compitió. La primera hipótesis es, por tanto: H_1 , *ceteris paribus*, los municipios en donde FARC participó tienen en promedio un número efectivo de partidos mayor a los municipios en donde FARC no participó.

Segundo, la participación estratégica de FARC en las elecciones locales haría que la contienda fuera más difícil para los otros partidos. Así, si bien FARC no tiene un potencial electoral tan elevado como muchos otros partidos políticos colombianos, en donde decide participar, probablemente, tiene el suficiente potencial como para sustraer suficientes votos —y, por tanto, potencial de obtener curules— a los demás, incluso a los partidos más preponderantes.

Por supuesto, esto no quiere decir que FARC pueda quitarles votos a todos los partidos, probablemente un adepto del Centro Democrático no votaría por FARC; sin embargo, es posible que el partido de FARC haya evitado municipios en los que el Centro Democrático domina. Como se señaló arriba, dado que FARC es un partido nuevo y con recursos limitados —en particular, en comparación con otros partidos—, entonces su elección de municipios en los cuales participar probablemente es un cálculo estratégico.

[287]

Así pues, si el partido FARC compitió donde consideró que podría tener un buen desempeño electoral, lo cual significa que otros partidos tendrían menor votación al perderla FARC si este partido obtiene un mínimo de votos, entonces se esperaría que fuera difícil «arrasar» en las elecciones. En otras palabras, se esperaría que el margen de victoria del partido ganador con respecto al segundo más votado fuera más pequeño, debido al incremento de la competitividad electoral que implica la participación de FARC. La segunda hipótesis es, por tanto: H_2 , *ceteris paribus*, los municipios en los que participó FARC presentan, en promedio, un menor margen de victoria del mayor partido respecto al segundo en comparación con municipios en los que FARC no participó.

Sin embargo, se debe considerar el legado del conflicto para entender las dinámicas electorales, especialmente cuando involucran la participación de excombatientes como integrantes de partidos políticos. Dadas las acciones

de los grupos armados y del Estado durante el conflicto, no sería sorprendente que en algunos municipios hubiera escepticismo sobre FARC e incluso secuelas de intimidación de votantes y de riesgo electoral por parte de varios actores armados. El efecto de la participación de FARC en las elecciones locales depende, entonces, de la historia del conflicto en cada municipio. Por tanto, nuestra tercera hipótesis es: H_3 , la relación entre la participación de FARC y la competitividad de las elecciones en el ámbito municipal está mediada por la intensidad de la violencia reciente en cada municipio.

Estas hipótesis van en contravía de las preocupaciones expresadas por varios sectores de la política colombiana, incluyendo la derecha política. Como se señaló en la introducción, estos expresaban preocupación frente a la participación del partido creado por excombatientes de FARC cuando sugieren que allí donde participen la democracia electoral sufrirá. A continuación, se realiza un análisis estadístico de las elecciones locales con el fin de evaluar estas hipótesis y contribuir al debate académico en torno al tema.

2. Diseño de investigación

[288] ¿Qué tan competitivas fueron las elecciones locales en Colombia disputadas en 2019? y ¿qué tanto influyó la participación del partido de excombatientes de FARC en estos resultados en el ámbito municipal? Para responder estas preguntas se realizó un análisis estadístico de una base de datos original construida a partir de diversas fuentes oficiales y académicas que incluye resultados electorales e información sobre conflicto armado en el ámbito municipal. Nuestra estrategia consiste en estimar una serie de modelos de regresión lineal que muestran la magnitud y la dirección —positiva o negativa— de la asociación entre la participación electoral de FARC y la violencia reciente, por un lado, y los dos indicadores de competitividad electoral local, por el otro.

Se empezó por construir una base de datos original con el fin de evaluar la influencia del partido FARC en las elecciones locales de 2019, específicamente las de Alcaldía y Concejo. Para esto, se descargaron los resultados —preconteo— de estas dos elecciones en 1101 municipios directamente del sitio web de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.). Esto produjo 2202 observaciones —elecciones-municipio—. A partir de esta información, se calcularon dos variables que, juntas, permiten medir la competitividad electoral de las elecciones locales.

Como medida de fragmentación electoral se calculó para cada municipio —para elecciones de Concejo y Alcaldía— el número efectivo de partidos (NEP) electoral según la fórmula de Laakso y Taagepera (1979). Asimismo, se calculó para las elecciones de Concejo y Alcaldía en cada municipio el margen de victoria, entendido como la diferencia entre la proporción de votos obtenidos por el partido más votado y la proporción de votos obtenidos por el segundo partido más votado. Estas dos medidas constituyen la operacionalización de la variable dependiente: la competitividad de las elecciones locales. Estas son las mismas variables discutidas en la gráfica 1.

Por otro lado, utilizando los mismos datos de la Registraduría Nacional (s. f.), se clasificó cada municipio y elección —Alcaldía y Concejo— según si el partido FARC, solo o en coalición con otros partidos, participó en los comicios presentando candidatos. Esto permite comparar municipios en donde FARC participó con aquellos en donde no lo hizo. Usando información oficial de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN, s. f.), se clasificaron los municipios ubicados en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Asimismo, se anotó si un municipio hace parte de una Circunscripción Especial para la Paz (CEP). Adicionalmente, utilizando información recopilada por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) (Acevedo y Bornacelly, 2014), se calculó para cada municipio el número acumulado —en el periodo de 2015-2018— de víctimas por homicidio incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Se argumenta que la participación electoral de FARC, la implementación de las instituciones formales del posconflicto —PDET, ETCR y CEP— y el legado reciente de la violencia en el ámbito local pueden impactar la competitividad de las elecciones locales.

Finalmente, se incluyen otras características municipales con el fin de controlar explicaciones alternativas. Del sistema Terridata del Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.), se tomó el indicador de medición del desempeño municipal (MDM) para 2017, el cual sirve como *proxy* de capacidad estatal local. La expectativa es que a mayor capacidad estatal más competitivas serán las elecciones, puesto que hay mayor seguridad en el proceso electoral. Finalmente, se incluyeron medidas del área municipal total —en kilómetros cuadrados—, población total, distancia a Bogotá —en kilómetros— y distancia a la capital departamental —en kilómetros—. ³

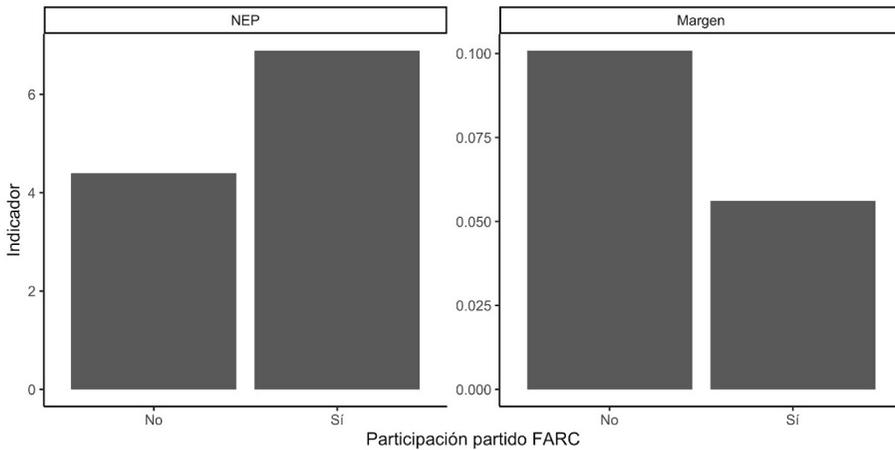
³ Por su distribución, se calculó y utilizó el logaritmo natural de estas tres variables.

Tomadas en conjunto, estas variables permiten controlar estadísticamente otros factores que influyen en el grado de la competencia partidista local.

3. Resultados e interpretación

¿Qué pasó en las elecciones realizadas en municipios donde el partido FARC participó?, ¿fueron más o menos competitivas? El partido FARC, de forma independiente o en coalición con otros partidos, compitió en apenas 72 de las 2202 elecciones municipales que se analizaron: esto incluye 13 candidatos para Alcaldía y 59 listas para Concejo. Esto puede deberse a una falta de capacidad organizacional para presentar candidatos ampliamente, una baja nacionalización del partido, consideraciones de corte estratégico o a una combinación de factores. En últimas, esta cifra evidencia que, cualquiera que sea el efecto de FARC sobre los resultados electorales, este está circunscrito a un número limitado de municipios.

Gráfica 2. Competitividad en los municipios donde el partido FARC hizo presencia electoral.



[290]

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría (s. f.).

Sin embargo, a primera vista hay diferencias significativas en el grado de competitividad de los municipios en donde el partido FARC hizo presencia electoral y aquellos en donde no. La gráfica 2 muestra el promedio del indicador de número efectivo de partidos electorales y del margen de victoria para elecciones a Alcaldía y Concejo, comparando municipios en

donde el partido FARC participó con aquellos en que no. Allí donde sí hubo participación de FARC las elecciones fueron más competitivas: más partidos se presentaron y ganaron votos —6.9 partidos efectivos, en comparación con 4.4 en el resto del país— y las contiendas fueron más reñidas —5,6% de margen de victoria, comparado con 10,1% en otros municipios—. Esto contradice visiones según las cuales la participación de FARC como partido sería negativa para la democracia local.

¿Es significativa esta diferencia entre municipios con participación de FARC y los demás?, ¿hay otros factores que una vez considerados hagan que esta relación sea espuria? Para ahondar en este primer hallazgo y responder estas preguntas, se estima una serie de modelos de regresión lineal, modelos en los que la variable dependiente es el NEP y, en otros, el margen de victoria. Para cada variable dependiente se estima un modelo de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios con los datos agrupados —esto es, todas las observaciones— y luego se repite el análisis para las elecciones de Alcaldía y de Concejo por separado.

El foco está en los coeficientes de las variables de participación del partido FARC y la victimización homicida, los cuales indican la dirección y magnitud de la asociación entre estas variables y la competitividad de las elecciones; adicionalmente, se incluyó una interacción entre estas dos variables para evaluar la hipótesis 3. En el contexto de un modelo de regresión lineal, una interacción es un término construido a partir de la multiplicación de dos variables y captura una relación de mediación o moderación, en otras palabras, ayuda a evaluar si la asociación estadística entre la participación del partido FARC y la competitividad en el ámbito municipal depende del número de víctimas por homicidio registradas en el RUV en años recientes —2015-2018—.

[291]

La tabla 1 muestra los resultados de este análisis. Las primeras tres columnas muestran los resultados para modelos en los que la variable dependiente es el NEP electoral para todas las elecciones y luego para elecciones de Alcaldía y Concejo únicamente. Las últimas tres columnas repiten el ejercicio, pero cambia la variable dependiente por la otra medida de competitividad: el margen de victoria. Cada fila muestra el coeficiente para cada variable independiente, el cual indica la dirección —el signo— y la magnitud —el número— de la asociación con la variable dependiente. Entre paréntesis se indica el error típico y los asteriscos indican niveles de significancia —valores p —. Al final de la tabla 1 se incluye información general sobre cada modelo y su ajuste a los datos.

Tabla 1. Efecto de la participación de FARC en las elecciones locales. Resultados de los análisis estadísticos.

	NEP Todas	NEP Alcaldía	NEP Concejo	Margen todas	Margen Alcaldía	Margen Concejo
Municipio PDET	0.424 (0.585)	0.018 (0.468)	0.800 (0.980)	-0.039 (0.040)	-0.036 (0.070)	-0.043 (0.040)
Municipio ETCR	-0.088 (0.221)	0.123 (0.178)	-0.277 (0.370)	-0.001 (0.015)	-0.003 (0.027)	0.004 (0.015)
Municipio CEP	-0.404 (0.588)	-0.156 (0.471)	-0.581 (0.986)	0.047 (0.041)	0.053 (0.070)	0.043 (0.040)
Participación FARC	0.862*** (0.199)	0.093 (0.256)	0.827** (0.267)	-0.019 (0.014)	-0.037 (0.038)	-0.016 (0.011)
Víctimas por homicidio, 2015-2018	-0.004 (0.005)	-0.000 (0.004)	-0.007 (0.008)	0.001* (0.000)	0.001 (0.001)	0.001 (0.000)
FARC x homicidio	-0.046** (0.015)	0.017 (0.018)	-0.093*** (0.023)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.003)	0.002* (0.001)
Tipo de elección: Concejo	3.427*** (0.060)			-0.073*** (0.004)		
Desempeño municipal, 2017	0.017*** (0.004)	0.007* (0.003)	0.027*** (0.006)	0.001* (0.000)	0.001* (0.000)	0.000 (0.000)
Población, log., 2019	0.626*** (0.034)	0.198*** (0.027)	1.071*** (0.058)	-0.007** (0.002)	-0.005 (0.004)	-0.010*** (0.002)
Área municipal, km. ² , log.	0.104*** (0.031)	0.102*** (0.025)	0.104* (0.051)	-0.006** (0.002)	-0.010** (0.004)	-0.001 (0.002)
Distancia a capital, log.	0.003 (0.013)	-0.013 (0.010)	0.012 (0.021)	0.000 (0.001)	-0.000 (0.002)	0.000 (0.001)
Distancia a Bogotá, log.	-0.088* (0.036)	-0.082** (0.029)	-0.114 (0.062)	0.001 (0.003)	0.003 (0.004)	-0.000 (0.003)
R ²	0.655	0.162	0.414	0.142	0.026	0.038
R ² ajust.	0.653	0.150	0.406	0.135	0.011	0.024
Núm. obs.	2201	1101	1100	2197	1097	1100
RECM	1.405	0.795	1.663	0.097	0.119	0.068

***p < 0.001, **p < 0.01, *p < 0.05

Fuente: elaboración propia.

[292]

En líneas generales, los resultados indican que hay una asociación estadísticamente significativa entre la participación de FARC en el ámbito municipal y la competitividad medida por el NEP. *Ceteris paribus*, cuando se compara con el resto del país, los municipios con participación de FARC exhibieron en promedio 0.86 partidos efectivos más; sin embargo, estos resultados parecen ser dependientes del tipo de elección, pues la asociación entre la participación de FARC y el NEP en elecciones de Alcaldía no es distinta a cero.

A la inversa, al medimos la competitividad como margen de victoria hay una relación negativa entre esta variable y la participación de FARC, pero no es estadísticamente significativa. Es más, el modelo estadístico propuesto se ajusta mejor a las elecciones de Concejo que a las de Alcaldía, indicando que los factores que se asocian con la competitividad de estas últimas pueden ser otros. Así pues, hay evidencia parcial a favor de la hipótesis 1, según la cual los municipios en donde FARC participó exhiben mayor competitividad en términos del número efectivo de partidos.

El resultado más significativo es el coeficiente en la interacción entre la participación electoral del partido FARC y el acumulado de homicidios en cada municipio. Este término intenta capturar una intuición teórica importante: que la magnitud de la relación entre la participación de FARC en elecciones locales y la competitividad de estas depende de la severidad histórica —el legado— de la violencia en el municipio. Los resultados de los modelos 1 y 3 dan soporte a esta hipótesis. Por un lado, en municipios sin participación de FARC, mayor violencia homicida no se asocia con un cambio en el número de partidos; por otro lado, en municipios en donde FARC sí participó, niveles históricos de violencia homicida se asocian con menos partidos efectivos.

Sin embargo, si bien los coeficientes de FARC y homicidios no son significativos en los modelos 4-6, el coeficiente de su interacción sí lo es en el modelo 6, aunque el efecto sustantivo —la magnitud del coeficiente— es muy pequeño. Hay, por tanto, poca evidencia en pro de la hipótesis 2. De otro lado, la significancia del coeficiente de la interacción entre FARC y homicidios en varios de los modelos da evidencia parcial a favor de la hipótesis 3.

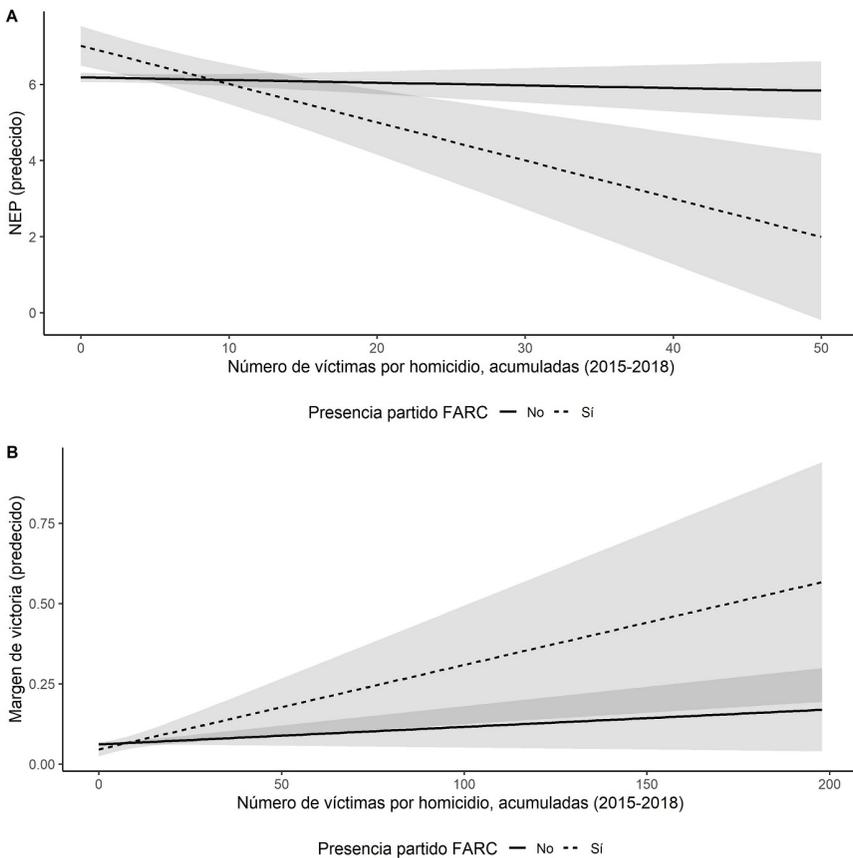
Para ahondar en el análisis de la interacción entre la participación electoral de FARC y el legado de la violencia armada en el ámbito municipal, se utilizaron los modelos para elecciones a Concejo para realizar predicciones (King, Tomz y Wittenberg, 2000), comparando la asociación entre la

[293]

participación electoral de FARC y la competitividad de las elecciones a Concejo para diferentes niveles de violencia. Las demás variables independientes están establecidas en sus medias y las variables binarias fueron establecidas en la categoría modal —municipios no PDET, CEP o ETCR—.

Se presentan los resultados en la gráfica 3. La subgráfica A muestra resultados basados en el modelo 3 —NEP para Concejo— y la subgráfica B basados en el modelo 6 —margen para Concejo—. Se estimaron e incluyeron intervalos de confianza de 95%. Este ejercicio permite ver el valor esperado del grado de fragmentación electoral y del margen de victoria, dados distintos niveles de violencia, en municipios con y sin participación del partido FARC.

Gráfica 3. Relación entre la competitividad y la participación de FARC dependiendo del legado de violencia reciente.



[294]

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse —subgráfica A—, el impacto de la participación de FARC sobre el número efectivo de partidos depende del legado de violencia homicida reciente de cada municipio: mientras más homicidios acumulados hubo, menor es el NEP si FARC participó en la elección —línea punteada—. Por otro lado, el número de víctimas parece no afectar el NEP en los municipios en que FARC no participó —línea sólida—. Adicionalmente, se puede apreciar que el NEP es mayor en donde FARC participó y hubo pocos episodios de violencia. En términos concretos, en un municipio sin víctimas por homicidio reportadas en el RUV se espera ver entre 6 y 7 partidos efectivos, sin importar si FARC participa o no, pero en municipios con más violencia —50 víctimas acumuladas en el periodo 2015-2018— la diferencia en el número de partidos entre municipios con y sin participación es significativa —alrededor de 6 y 2 partidos efectivos, respectivamente—.

Respecto al margen de victoria —subgráfica B—, los municipios en los que participó FARC fueron menos competitivos si el legado de la violencia fue grande —línea punteada—, pero no hay cambios en el NEP asociados a un aumento en el número de víctimas en donde FARC no participó —línea sólida—. Sin embargo, la diferencia entre los municipios en los que participó FARC y en los que no parece no ser estadísticamente significativa para casi la totalidad del rango de víctimas, tal y como lo muestran los intervalos de confianza.

[295]

En síntesis, el análisis basado en recolección de datos estadísticos y la estimación de una serie de modelos de regresión lineal sugiere que hay una relación positiva entre la participación del partido FARC en las elecciones locales y la competitividad de las elecciones, pero esta asociación depende de tres factores: primero, del aspecto de la competitividad que se observe, esta relación es más clara para el número de partidos electoral que para el margen de victoria; segundo, depende del tipo de elección, el modelo se ajusta mejor a los datos de elecciones de Concejo en comparación con los de Alcaldía; y tercero, la relación entre participación de FARC y competitividad depende del legado de violencia homicida reciente, pues a medida que aumenta el número de víctimas por homicidio disminuye el NEP y sube el margen de victoria en los municipios en donde participó FARC, pero no en donde este partido se abstuvo de presentar listas y candidatos.

Conclusión

En este artículo se revisaron los resultados de las elecciones regionales de 2019, en particular, las de Alcaldía y Concejo, para entender mejor las diferencias en el grado de competitividad observadas en el ámbito local, dada la participación electoral del partido FARC.

Se encontró que la participación de FARC tiene un efecto positivo en la competitividad de las elecciones: los municipios en los que FARC participó tendieron a tener un número efectivo de partidos mayor y un margen de victoria menor. Sin embargo, dicho efecto está condicionado por la violencia sufrida en cada municipio en tiempos recientes: a mayor número de homicidios acumulados reportados en el RUV menos competitivas fueron las elecciones locales en los municipios en que FARC participó. Es decir, los municipios con mayores tasas de violencia y donde hubo participación del partido FARC presentan, en promedio, menor NEP y mayor margen de victoria. Este hallazgo concuerda con estudios recientes que encuentran que el comportamiento y actitudes políticas en el país dependen de factores relacionados con el conflicto armado y la exposición a la violencia (Gallego, 2018; Tellez, 2018).

[296]

Por tanto, no se encontró evidencia que sustente las preocupaciones de que la participación de las FARC en las elecciones locales haya tenido un impacto negativo en la competitividad de estas, es más, pudo haber tenido un efecto positivo sobre la competencia electoral local. Esto coincide con trabajos comparados que sugieren que la participación electoral de grupos militantes y excombatientes puede producir paces más duraderas (Matanock, 2017). En cambio, es el legado de la violencia armada lo que más ha impactado la competitividad electoral, lo que tiene una estrecha relación con la participación del partido FARC. Ello era de esperarse: probablemente muchos de los municipios en los que participaron fueron los mismos en los que más se sintió el conflicto armado.

Este último punto sugiere la pregunta sobre los determinantes de la participación de las FARC. En este artículo se asumió que FARC, debido a sus recursos limitados, escogió estratégicamente participar en lugares en que pudieran salir victoriosos con mayor probabilidad. Otros trabajos podrán enfocarse en la decisión de las FARC, es decir, analizar las características de los municipios que incentivan la participación de FARC.

Para finalizar, se proponen cinco avenidas adicionales de investigación futura: primero, estudiar la relación entre las elecciones nacionales en que FARC ha participado —particularmente, las legislativas de 2018— y las elecciones de 2019; segundo, analizar por qué el partido FARC fue exitoso en unos municipios y no en otros; tercero, analizar el impacto de la participación de FARC en estas elecciones locales sobre el desarrollo de la política municipal, más allá de la competencia electoral; cuarto, realizar trabajos cualitativos que permitan una descripción profunda sobre las variaciones contextuales de los municipios en donde FARC participó para comprender los mecanismos causales a fondo; por último, llevar a cabo un análisis individual que considere abstencionismo, ideología e identidad partidista, y otro de partidos que considere los programas electorales y la selección de candidatos, entre otros, sería un complemento ideal al análisis aquí realizado.

Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, Daron, Robinson, James A. & Santos, Rafael. J. (2013). The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, 11 (1), pp. 5-44. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x>
2. Acevedo, Karina Margarita y Bornacelly, Iván David. (2014). *Panel Municipal del CEDE*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
3. Acosta, Benjamin. (2014). From Bombs to Ballots: When Militant Organizations Transition to Political Parties. *The Journal of Politics*, 76 (3), pp. 666-683. <https://doi.org/10.1017/S0022381614000188>
4. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (s. f.). *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/>
5. Alonso Espinal, Manuel Alberto y Pérez Toro, William F. (1992). La elección popular de alcaldes y los mecanismos de poder político hoy: Guarne y Guatapé. *Estudios Políticos*, 1, pp. 91-110.
6. Arenas Gómez, Juan Carlos y Bedoya Marulanda, John Fredy. (2011). Las lógicas de la competencia electoral en escenarios locales: Medellín, 1988-2007. *Estudios Políticos*, 39, pp. 39-74.
7. Arenas Gómez, Juan Carlos y Escobar Escobar, Juan Carlos. (2000a). Discursos políticos y resultados electorales en Medellín durante los años noventas. *Estudios Políticos*, 16, pp. 73-99.
8. Arenas Gómez, Juan Carlos y Escobar Escobar, Juan Carlos. (2000b). Las elecciones de octubre en Medellín: candidaturas, temas y resultados. *Estudios Políticos*, 17, pp. 91-118.

[297]

9. Batlle, Margarita. (2012). Selección de candidatos en las elecciones locales y regionales colombianas de 2011: Los casos de Huila y Santander. *Reflexión Política*, 14 (27), pp. 154-171.

10. Bejarano, Ana María y Dávila Ladrón De Guevara, Andrés. (1998). *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

11. Bell Lemus, Gustavo Adolfo y De la Espriella, María Mercedes. (1988). *13 de marzo de 1988: Elección Popular de Alcaldes en Barranquilla. Candidatos, Campaña y Votación*. Barranquilla: Universidad del Norte.

12. Botero, Felipe y Alvira, Daniel. (2011). Fulano de tal va por su aval. Desconexión entre los niveles nacionales y locales de los partidos políticos en Colombia. En: Wills Otero, Laura y Batlle, Margarita (eds.). *Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011* (pp. 131-161). Bogotá, D. C.: PNUD, IDEA Internacional, NIMD.

13. Boudon, Lawrence. (2001). Colombia's M-19 Democratic Alliance: A Case Study in New-Party Self-Destruction. *Latin American Perspectives*, 28 (1), pp. 73-92. <https://doi.org/10.1177/0094582X0102800105>

14. Buitrago Restrepo, Claudia María. (2007). *Los efectos de la reforma política y la Ley de Bancadas en el Concejo de Bogotá: Una corporación que se debate entre la nueva y la vieja política*. Bogotá, D. C.: Uniandes.

15. Daly, Sarah Zukerman. (2020). Political Life after Civil Wars: Introducing the Civil War Successor Party Dataset. *Journal of Peace Research*. <https://doi.org/10.1177/0022343320920905>

[298]

16. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). TerriData. Sistema de Estadísticas Territoriales. Descargas. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

17. Dresden, Jennifer Raymond. (2015). From Combatants to Candidates: Electoral Competition and the Legacy of Armed Conflict. *Conflict Management and Peace Science*, 34 (3), pp. 240-263. <https://doi.org/10.1177/0738894215593676>

18. El Espectador. (2015, septiembre 28). «Le van a entregar el país a las Farc por meterme a la cárcel»: Uribe al fiscal. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/le-van-entregar-el-pais-farc-meterme-carcel-uribe-al-fi-articulo-589358>

19. Fergusson, Leopoldo; Querubín, Pablo; Ruiz, Nelson A. & Vargas, Juan F. (2020). The Real Winner's Curse. *American Journal of Political Science*. <https://doi.org/10.1111/ajps.12508>

20. Fergusson, Leopoldo; Robinson, James A.; Torvik, Ragnar & Vargas, Juan F. (2016). The Need for Enemies. *The Economic Journal*, 126 (593), pp. 1018-1054. <https://doi.org/10.1111/econj.12174>

21. Fernández de Mantilla, Lya. (2003). El Comportamiento electoral en la elección de alcaldes 2003-Bucaramanga y su Área Metropolitana-Colombia. Avance de Investigación. *Reflexión Política*, 5 (10), pp. 152-169.

22. Fortou, Jose Antonio. (2016). Cambios en el sistema de partidos local de Medellín, 1988-2011. *Estudios Políticos*, 48, pp. 201-223. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a11>

23. Gaitán, Pilar. (1988). Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones. *Análisis Político*, 4, pp. 63-83.

24. Gallego, Jorge. (2018). Civil Conflict and Voting Behavior: Evidence from Colombia. *Conflict Management and Peace Science*, 35 (6), pp. 601-621. <https://doi.org/10.1177/0738894218788362>

25. García Oñoro, Jairo y Godoy, Horacio. (2009). Partidos, Movimientos y facciones en las elecciones populares de alcaldes en Barranquilla (Colombia), 1988-2007. *Investigación y Desarrollo*, 17 (1), pp. 62-83.

26. García Sánchez, Miguel. (2000). Elección popular de alcaldes y terceras fuerzas. El sistema de partidos en el ámbito municipal. 1988-1997. *Análisis Político*, 41, pp. 84-97.

27. García Sánchez, Miguel. (2006). La reforma electoral y su impacto en las elecciones locales del 2003: un análisis de las elecciones del Concejo de Bogotá. En: Hoskin Gary y García Sánchez, Miguel (eds.). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* (pp. 135-148). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

28. Golosov, Grigori V. (2010). The Effective Number of Parties: A New Approach. *Party Politics*, 16 (2), pp. 171-192. <https://doi.org/10.1177/1354068809339538>

29. Hoskin, Gary y García Sánchez, Miguel (eds.). (2006). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

30. Hoyos, Diana. (2005). Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972-2000: Una mirada a nivel local y regional. *Análisis Político*, 18 (88), pp. 45-59.

31. King, Gary, Tomz, Michael & Wittenberg, Jason. (2000). Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation. *American Journal of Political Science*, 44 (2), pp. 347-361. <https://doi.org/10.2307/2669316>

32. Kovacs, Mimmi Söderberg & Hatz, Sophia. (2016). Rebel-to-Party Transformations in Civil War Peace Processes 1975–2011. *Democratization*, 23 (6), pp. 990-1008. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1159558>

33. Laakso, Markku & Taagepera, Rein. (1979). «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

34. Losada, Rodrigo y Muñoz Yi, Patricia. (2007). *Las elecciones de 2006 en Colombia: una mirada desde la reforma política de 2003*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

35. Manning, Carrie & Smith, Ian. (2018). Electoral Performance by Post-Rebel Parties. *Government and Opposition*, 54 (3), pp. 415-453. <https://doi.org/10.1017/gov.2018.34>

36. Matanock, Aila M. (2016). Using Violence, Seeking Votes: Introducing the Militant Group Electoral Participation (MGEP) Dataset. *Journal of Peace Research*, 53 (6), pp. 845-853. <https://doi.org/10.1177/0022343316668390>

37. Matanock, Aila M. (2017). Bullets for Ballots: Electoral Participation Provisions and Enduring Peace after Civil Conflict. *International Security*, 41 (4), pp. 93-132. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00275

38. Matanock, Aila M. & Staniland, Paul. (2018). How and Why Armed Groups Participate in Elections. *Perspectives on Politics*, 16 (3), pp. 710-27. <https://doi.org/10.1017/S1537592718001019>

39. Milanese, Juan Pablo y Barrero Escobar, Fredy A. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigencial: análisis de los casos de Cali y el Valle del Cauca, elecciones locales y regionales 2015. *Análisis Político*, 88, pp. 69-89. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63602>

40. Milanese, Juan Pablo y Jaramillo, Luis Eduardo. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, 84, pp. 43-70. <https://doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02>

41. Milanese, Juan Pablo; Abadía, Adolfo A. y Manfredi, Luciana. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (1), pp. 63-89.

[300]

42. Milanese, Juan Pablo; Abadía, Adolfo A.; Rodríguez, Alejandro y Cuervo, Beatriz. (2017). Configuración de los apoyos electorales a nivel municipal. Un análisis de los resultados electorales para la Alcaldía de Cali, Colombia (2003-2015). *Colombia Internacional*, 90, pp. 67-98. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.03>

43. Nieto-Matiz, Camilo. (2018). Democracy in the Countryside: The Rural Sources of Violence against Voters in Colombia. *Journal of Peace Research*, 56 (2), pp. 264-278. <https://doi.org/10.1177/0022343318802986>

44. Ossa, Juan Pablo. (2006). El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá. *Colombia Internacional*, 64, pp. 182-191. <https://doi.org/10.7440/colombiaint64.2006.09>

45. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). Elecciones 2019. Recuperado de http://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_elec_2019/index.html#/inicio/0/colombia

46. Rodríguez Pico, Clara Rocío. (2005). Reformas políticas y representación local en Bogotá. *Estudios Políticos*, 27, pp. 131-166.

47. Santofimio Ortiz, Rodrigo. (2007). La izquierda y el escenario político en Colombia: El caso de la participación política de la Unión Patriótica (UP) 1984-1986. Aspectos Preliminares sobre una Investigación. *Virajes*, 9, pp. 169-206.

48. Semana. (2019, agosto 29). Rearme de Márquez y Santrich, oxígeno para el uribismo. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/rearme-de-las-farc-fortalece-el-discurso-uribista/629660>

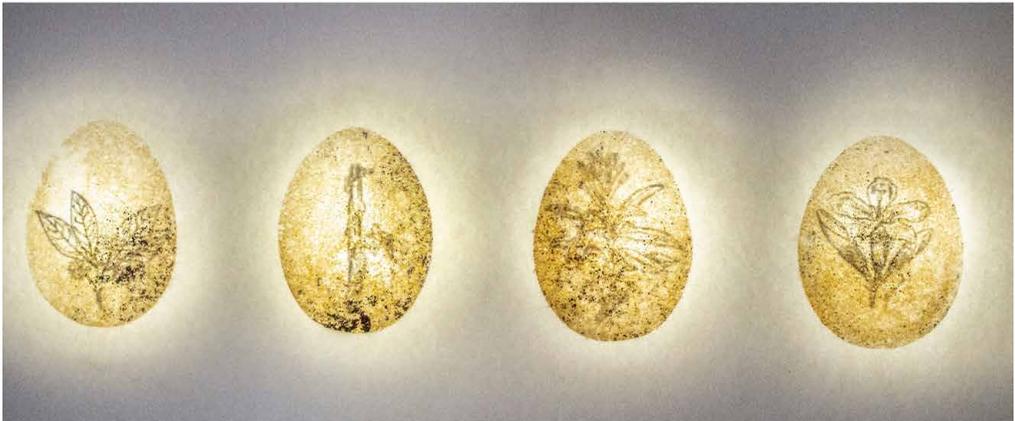
49. Steele, Abbey & Schubiger, Libia I. (2018). Democracy and Civil War: The Case of Colombia. *Conflict Management and Peace Science*, 35 (6), pp. 587-600. <https://doi.org/10.1177/0738894218787780>

50. Tellez, Juan Fernando. (2018). Worlds Apart: Conflict Exposure and Preferences for Peace. *Journal of Conflict Resolution*, 63 (4), pp. 1053-1076. <https://doi.org/10.1177/0022002718775825>

51. Vanegas Quintero, Juan Camilo. (2008). Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali, elecciones 2007. *Perspectivas Internacionales*, 4 (2), pp. 37-72.

52. Weintraub, Michael; Vargas, Juan F. & Flores, Thomas E. (2015). Vote Choice and Legacies of Violence: Evidence from the 2014 Colombian Presidential Elections. *Research & Politics*, 2 (2), pp. 1-8. <https://doi.org/10.1177/2053168015573348>

53. Wills Otero, Laura y Batlle, Margarita (eds.). (2011). *Política y territorio: Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia, 2011*. Bogotá, D. C.: PNUD, IDEA Internacional, NIMD.



Yamith Quiroz David

Estudio 1

De la serie *Herrumbres, arquitecturas asarozas*

Dibujo con óxido ferroso, tinta, luz led
cálida sobre papel Arches

32 x 86 x 7 cm

2020

Medellín



Incorporación política posinsurgente en Colombia, 1991-2019. Actores extrasistémicos y sistema de partidos*

Didiher Mauricio Rojas Usma (Colombia)**

Resumen

Este artículo hace un análisis espacial del sistema de partidos colombiano durante el periodo 1991-2019, con particular énfasis en la incorporación de actores extrasistémicos vía negociación y acuerdos de paz. La delimitación espaciotemporal se traza desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual marcó el cambio del sistema bipartidista colombiano a uno de tipo multipartidista, y la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón con la guerrilla de las FARC-EP. Metodológicamente, el artículo retoma la técnica de análisis espacial unidimensional de Gary Hoskin (1990) —*Izquierda-Derecha*— pero sugiere la integración de un nuevo eje —*Alto-Bajo*— para el estudio del espacio político partidista desde múltiples polos (Ostiguy, 2009a). El argumento central de trabajo es que la progresiva incorporación de los actores insurgentes extrasistémicos por la vía de partidos políticos posinsurgentes (Holland, 2016) ha permitido la aparición de un espacio político multipolar previamente invisibilizado e inhabilitado por las dinámicas bélicas y la violencia prolongada; asimismo, dicho espacio político multipolar abre la puerta al análisis del sistema de partidos colombiano en los ámbitos nacional y subnacional.

[303]

Palabras clave

Sistema de Partidos; Elecciones; Posconflicto; Partidos Políticos Posinsurgentes; Análisis Espacial de Unidimensionalidad Multipolar; Colombia.

Fecha de recepción: marzo de 2020 • **Fecha de aprobación:** agosto de 2020

Cómo citar este artículo

Rojas Usma, Didiher Mauricio. (2020). Incorporación política posinsurgente en Colombia, 1991-2019. Actores extrasistémicos y sistema de partidos. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 59, pp. 303-328. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a13

* Este artículo se realizó en el marco del proyecto de investigación *Enforcement, Empowerment and Entitlement: Subnational Determinants of Armed Postconflict Stability* para optar al título de doctor en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Psicólogo. Magíster en Ciencia Política. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: didiher.rojas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-8776-1149

Post-Insurgent Political Incorporation in Colombia, 1991-2019. Extra-Systemic Actors and the Party System

Abstract

This article makes a spatial analysis of the Colombian party system during the period 1991-2019, with particular emphasis on the incorporation of extra-systemic actors via negotiation and peace agreements. The spatiotemporal delimitation is established between the promulgation of the Political Constitution of 1991, which marked the change from the Colombian bipartisan system to a multiparty one, and the signing of the Peace Agreement at the Teatro Colón with the FARC-EP. Methodologically, the article takes up the Gary Hoskin (1990) one-dimensional spatial analysis technique (*left-right*) but suggests the integration of a new axis (*high-low*) for the study of partisan political space from multiple poles (Ostiguy, 2009). The central argument of the article is that the progressive incorporation of extra-systemic insurgent actors through the life of post-insurgent political parties (Holland, 2016) has allowed the appearance of a multipolar political space previously invisible and disabled by the war dynamics and the prolonged violence. Likewise, this multipolar political space opens the door to the analysis of the Colombian party system in the national and subnational levels.

[304] Keywords

Party System; Elections; Post-Conflict; Post-Insurgent Political Parties; Multipolar One-Dimensional Political Space Analysis; Colombia.

Introducción

Los procesos de incorporación formal de las organizaciones armadas insurgentes al sistema de partidos políticos luego su desmovilización, disolución o negociación con el Estado (Staniland, 2017; Holland, 2016) han sido abordados desde múltiples perspectivas, dentro de las cuales se destacan la transformación de las organizaciones armadas en instituciones formales (March y Simon, 1958; Knight, 1992; Helmke y Levitsky, 2004), su reconfiguración y consolidación como partidos políticos posinsurgentes (Holland, 2016; De Zeeuw, 2008; Manning, 2004), así como su tránsito de la oposición política armada al ejercicio del gobierno (Deonandan, Close y Prevost, 2007; Staniland, 2017). Asimismo, en el caso colombiano, el análisis espacial del sistema de partidos se hizo visible en el trabajo de autores pioneros en el estudio de la unidimensionalidad del espacio político durante el periodo frentenacionalista (Hoskin; 1990; Hoskin y Swanson, 1973; 1974) abriendo una puerta para el análisis de las nuevas dinámicas y dimensiones de la contienda política partidista.

No obstante, el análisis espacial del sistema de partidos colombiano ejercido por los autores pioneros no logra dialogar aún con las transformaciones que experimentó dicho sistema desde la década de 1990, en la que, entre otros factores, los procesos de incorporación de las guerrillas condujeron a cambios en la dinámica del sistema de partidos. De igual manera, la pregunta por el efecto de la incorporación de los partidos políticos posinsurgentes en el espacio político, así como sus movimientos estratégicos y potenciales coaliciones, está aún por explorarse.

En ese sentido, resulta pertinente conocer la forma como el análisis espacial multipolar (Ostiguy, 2009a), a partir de una perspectiva metodológica que trasciende el estudio de la unidimensionalidad clásica —*Izquierda-Derecha*— de Gary Hoskin y Gerald Swanson (1974), puede explicar la relación entre los cambios en la dinámica del espacio político, así como las transformaciones de este a propósito de la progresiva incorporación de partidos políticos posinsurgentes en el periodo analizado. En la misma línea, puede explicar la manera en que interpreta la ubicación y desplazamiento de los actores partidistas en un espacio político que varía debido a sus características culturales —eje *Alto-Bajo*— y sociales —eje *Izquierda-Derecha*—, así como en el rol desempeñado por actores extrasistémicos.

[305]

De este modo, el objetivo principal de este artículo es mostrar los cambios en la dinámica del sistema de partidos colombiano luego de la incorporación de partidos políticos posinsurgentes, entendidos como organizaciones armadas que tras un proceso de negociación o dejación de las armas hicieron el tránsito de la insurgencia a la contienda política electoral (Staniland, 2017; Holland, 2016; De Zeeuw, 2008). En términos teóricos y metodológicos, se trata de evidenciar cómo la progresiva incorporación de los actores insurgentes extrasistémicos, a través de la creación de partidos políticos posinsurgentes (Holland, 2016), ha permitido el surgimiento de un espacio político multipolar (Ostiguy, 2009a) previamente invisibilizado por la dinámica de la violencia y los conflictos armados.

Para ello, se presenta, en primer lugar, una breve síntesis de los momentos para el análisis del sistema de partidos colombiano; segundo, se exploran las dimensiones políticas que organizan el sistema de partidos, las similitudes y diferencias entre los partidos, así como las coaliciones observadas en contextos políticos y electorales recientes; tercero, con base en Pierre Ostiguy (2009a), en el texto se desarrolla el argumento central sobre la configuración de un nuevo espacio político multipolar orientado al estudio de la evolución y de las perspectivas políticas de los partidos políticos colombianos frente a procesos electorales claves del periodo analizado y en el más reciente escenario de posconflictividad armada.

Finalmente, el artículo presenta los hallazgos y conclusiones más relevantes del trabajo relacionados con los cambios en la unidimensionalidad clásica del sistema de partidos colombiano, la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales, la incorporación de ex actores armados y los partidos políticos posinsurgentes en las dimensiones deshabitadas del espacio político partidista; asimismo, los nuevos riesgos de polarización del sistema, las tensiones entre las coaliciones por la paz y los partidos de gobierno y sus potenciales efectos en los ámbitos nacional y subnacional.

1. Contexto y momentos en el estudio del sistema de partidos colombiano

La configuración del sistema de partidos colombiano responde a un proceso de larga duración que se remonta a las disputas por la construcción del Estado en el siglo XIX. Posterior a los eventos de la Independencia, los criollos independentistas se dividieron en torno a dos bandos que constituyeron lo que podría ser considerado el primer clivaje explícito del

contexto posindependentista: federalistas y centralistas (Jaramillo, 1987; Palacios, 1995; 2002).

La segunda etapa de la confrontación centralista y federalista llegó con la declaración de la Constitución Política de 1821, en la que el bando centralista se hizo a un triunfo luego de que las discusiones entre los seguidores de Simón Bolívar —centralistas de corte militarista— y los de Francisco de Paula Santander —federalistas de corte civilista— logaran la consolidación de dicha constitución que declaraba el Estado colombiano como centralista. De este modo, centralismo y federalismo representan el primer momento alrededor de la construcción de grupos y personajes políticos que empezaron a dar forma al sistema de partidos colombiano, caracterizado hasta finales del siglo xx por la confrontación bipartidista.

En ese orden de ideas, el Estado centralista proclamado por la Constitución de 1821 dio lugar a un nuevo periodo de cambios constitucionales que condujeron a la construcción de un sistema político bipartidista, en la que centralistas y federalistas —representantes de ese primer gran clivaje político y social del periodo posindependentista colombiano— fueron relevados por facciones de carácter ideológico que hicieron del nuevo clivaje liberalismo-conservadurismo una diada política que caracterizó ideológica y políticamente el sistema de partidos colombiano hasta finales del siglo xx (Molina, 1989; Palacios, 1995; Bushnell, 1994).

[307]

Para este segundo momento en la historia del sistema de partidos colombiano, liberalismo y conservadurismo —ambos fundados en 1849— moldearon las dimensiones políticas, las diferencias y la competencia entre esos partidos: la relación entre la élite y el pueblo, el modelo de desarrollo económico del Estado, la relación entre lo rural y lo urbano, entre otras herencias del clivaje centralismo-federalismo (Palacios, 1995).

El periodo de *La Violencia* puede ser considerado el tercer momento en la dinámica de competencia política y de consolidación del sistema bipartidista colombiano, así como el primero del largo proceso de conflictividad armada (Guzmán, Fals Borda y Umaña, 2005) que culmina con las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP en 2016, luego de que los gobiernos previos hicieran lo propio con guerrillas como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de abril (M-19) y Quintín Lame (Murillo, 2011; González, 2014; Villamizar, 2017).

Durante este periodo la dinámica del sistema político colombiano y su tradicional bipartidismo se caracterizaron por una paradójica mezcla de «estabilidad» institucional, representado en la cristalización del pacto de élites del Frente Nacional y la consolidación del bipartidismo no competitivo y excluyente (Arenas y Escobar, 2003) y una turbulenta inestabilidad social caracterizada por la confrontación violenta entre seguidores de las facciones liberal y conservadora (González, 2003; 2014).

En términos de Seymour Lipset y Stein Rokkan (1967), el Frente Nacional representa la experiencia emblemática del congelamiento de partidos en el sistema político colombiano durante el siglo xx. No obstante, este pacto de élites fue el primer paso de lo que a principios de la década de 1990 se empezó a vislumbrar como un cambio obligatorio del sistema de partidos colombiano, dada la extrema reducción del espectro político y la competencia partidista; asimismo, dada la fuerte oposición armada de facciones y grupos al margen de la ley que demandaban una apertura del sistema a expresiones políticas populares carentes de representación desde la muerte del caudillo Jorge Eliecer Gaitán. De ahí que la experiencia del Frente Nacional cierre un momento de la historia del sistema de partidos colombiano, dando paso al proceso de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, entre otras cosas, por el proceso de negociación con las guerrillas, particularmente el M-19, y la instalación de la paz como *eje articulador fuerte* de la competencia política partidista.

[308]

2. El sistema de partidos colombiano en la década de 1990: descongelamiento, multipartidismo y «cementerio de partidos»

Terminado el último de los gobiernos del Frente Nacional, varios fueron los acontecimientos significativos para el inicio del proceso de transformación del sistema de partidos colombiano: de un lado, la pérdida de legitimidad y representación del sistema en manos de las élites del bipartidismo; del otro, el escalamiento de la violencia, ya no de carácter partidista, tal como se evidenció en la década de 1960 alrededor de la polarización violenta, sino de tipo insurgente y paramilitar. Una combinación que aumentó la conflictividad, la confrontación y la violencia entre el Estado colombiano y actores extrasistémicos —guerrillas—, contrainsurgentes —paramilitares— y ejércitos privados —narcotraficantes y delincuentes comunes—.

En ese orden de ideas, el sistema de partidos políticos colombiano no solo empezó a transformarse a causa de los cambios constitucionales promovidos por los agentes políticos tradicionales y estatales, sino por la fuerza de la conflictividad y turbulencia social que hacía inminente la inclusión de sectores sociales que veían en las armas el único medio para promover sus ideas e ideales políticos.

En síntesis, el proceso de transformación que llevó del bipartidismo al multipartidismo colombiano no puede entenderse por fuera de la paradójica y, sin lugar a duda, peligrosa mezcla de modernidad y violencia (Gutiérrez, 2000) que el país ha conocido durante los últimos sesenta años.

De este manera, finalizado el Frente Nacional e iniciado el proceso de negociación con las guerrillas, la nueva Constitución de 1991 trajo consigo una serie de cambios que, en suma, promovían la construcción de un sistema multipartidista y muchos más competitivo al incorporar asuntos como el aumento de los mecanismos de representación de los ciudadanos, mayor heterogeneidad y paridad al interior de los partidos políticos, la flexibilización y ampliación del sistema electoral, la posibilidad de conformación de partidos políticos con mínimos requisitos y la ausencia de restricciones en el número de listas por partido y la posibilidad de la doble militancia. En palabras de Marco Palacios (1995), «quizás la clave de la nueva Constitución se halle en el propósito de acelerar la *rotación de la clase política y acentuar su fragmentación* [...]. De ahora en adelante las lealtades serán más fluidas y mayor la competencia entre los aspirantes. Por otra parte, *aumentará la atomización*» (p. 335).

[309]

Empero, el panorama del escenario pluripartidista no necesariamente fue el mejor. De acuerdo con Javier Duque Daza (2013, julio 1.^o), la laxitud de las normas promovidas en el periodo posconstitucional implicó que del bipartidismo convencional de finales del siglo xx colombiano se pasara a un sistema que para 1998 registró cerca de ochenta partidos políticos, con sus múltiples facciones subnacionales, dando cuenta de una amplia segmentación del sistema y a la fractura y división en la representación que llevó a la progresiva desaparición de muchos de ellos. De esta manera, el autor afirma que el sistema colombiano, posterior a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1998 se parecía más que nada a un «cementerio de partidos».

Fue con la reforma política de 2003 que el sistema de partidos colombiano adquirió un relativo orden, al menos en lo referente a los cambios constitucionales claves que limitaban acciones como la doble militancia y la estimación de un nuevo umbral electoral que condujeron a un escenario de menor atomización, pero aún con carencias en su estabilidad.

Si bien algunos autores (Hoskin y García, 2006) destacan las bondades de la reforma de 2003 en términos de la intervención del alto grado de atomización de la representación y la competencia política, no puede desconocerse el progresivo aumento del proceso de personalización de la política (Gómez, Pacheco, Turbay y Matiz, 2006; Acuña y Gutiérrez, 2010) que tuvo como protagonista desde principios del siglo XXI a figuras como Alvaro Uribe Vélez y su propuesta de seguridad democrática que lo condujo a la Presidencia bajo la promesa del logro de la paz, ya no por la vía de la negociación, sino de la «mano dura».

Este fenómeno de personalización de la política no implicó necesariamente cambios sustantivos en la estructura normativa y electoral colombiana, pero sí trajo fuertes consecuencias en términos de la organización partidista, la competencia subnacional, la dinámica de las coaliciones y la síntesis de las dimensiones de la competencia política interpartidista en el tema de la paz y la seguridad. En ese sentido, problemas centrales en la dinámica partidista como la fragmentación, el peso de los liderazgos regionales, la alta competencia y la fractura interna de los partidos evocaban el diagnóstico previo sobre los partidos políticos en Colombia en términos de sus fuertes tendencias fraccionalistas, personalistas, descentralizadas y federalistas (Hoskin, 1990). Un diagnóstico similar al realizado por Duque (2013, julio 1.^º) que, aparte de esbozar su tesis del cementerio de partidos, a propósito de la alta atomización del sistema, destaca el carácter «reciclable» de los partidos más allá de su gran adaptabilidad a los mercados electorales reconocida por Hoskin (1990).

[310]

3. Dimensiones políticas, ejes y multipolaridad del sistema de partidos colombiano: competencia partidista, nuevos asuntos de interés público y paz política

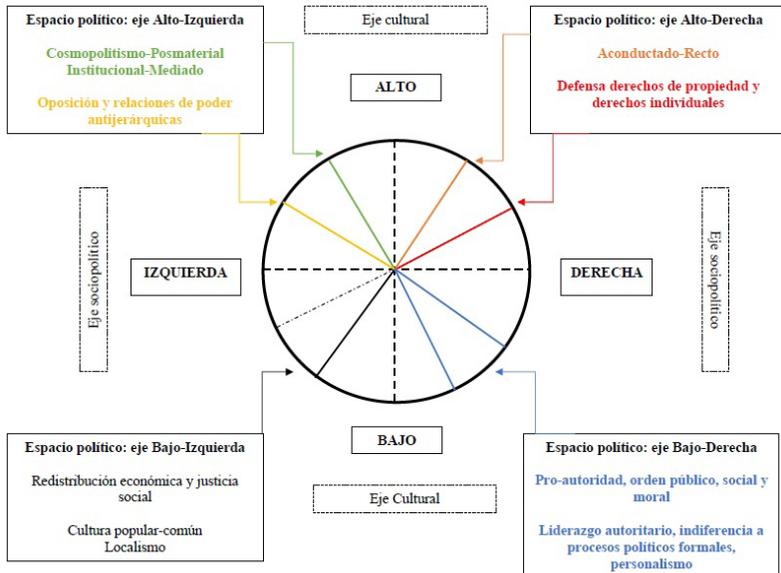
La anterior caracterización del escenario de contienda partidista — luego de las reformas constitucionales de 1991 y 2003, y de la instalación del personalismo y del mesianismo político secular — permite ubicar a los principales partidos políticos colombianos en un espacio político unidimensional tradicional —*Izquierda-Derecha*—; sin embargo, el cambio que representó el paso de un sistema bipartidista tradicional a uno de carácter

multipartidista —con mayor fragmentación y volatilidad en eventos electorales concretos, así como la progresiva incorporación de actores extrasistémicos a través de movimientos y partidos políticos—, traen consigo la necesidad de proponer un análisis espacial diferente del sistema de partidos. Dicho análisis conserva la unidimensionalidad del eje *Izquierda-Derecha*, pero incorpora dimensiones, ejes y múltiples polos para un análisis espacial del sistema político que no se reduce a la diada convencional que explicaba muy bien el sistema hasta el fin de la experiencia frentenacionalista.

En ese sentido, se propone un primer acercamiento a lo que en términos del modelo propuesto por Ostiguy (2009a; 2009b) se denominará espacio unidimensional multipolar en el cual el eje espacial *Izquierda-Derecha* se vincula necesariamente con un nuevo eje —*Alto-Bajo*— que permite el análisis del espacio político partidista desde múltiples polos — unidimensionalidad multipolar— y a partir de características sociopolíticas y político-culturales producto del cruce de ambos ejes en el sistema (véase figura 1). Dicho recurso teórico y metodológico de la multipolaridad del espacio político tendría también una potencial aplicación al análisis de los ámbitos nacional y subnacional de la política colombiana.

[311]

Figura 1. Espacio unidimensional multipolar. «Rueda» de ejes de polarización política y su circunferencia espacial.



Fuente: elaboración a partir de Ostiguy (2009a).

La propuesta de Ostiguy (2009a), ilustrada en la figura 1, contempla dimensiones del espacio político de acuerdo con las cuales:

- Los conceptos están centrados en categorías teóricas intensivas, no tanto en herramientas como las encuestas.
- Espacialmente, los ejes *Alto-Bajo* e *Izquierda-Derecha* son neutros u ortogonales con respecto a unos y otros.
- *Alto* y *Bajo* tienen que ver con formas de relacionarse con la gente.
- El eje cuenta con dos subdimensiones o componentes: el sociocultural y lo político-cultural.
- El cruce de los ejes o subdimensiones permite la identificación de características del espacio político —eje *Alto-Izquierda*, eje *Alto-Derecha*, eje *Bajo-Izquierda*, eje *Bajo-Derecha*— en el que se ubican los partidos políticos con base en sus contenidos programáticos y coaliciones estratégicas; asimismo, sugiere la presencia o cercanía de actores extrasistémicos.

[312]

De igual forma, el análisis multipolar, tanto en lo teórico como en lo metodológico, contempla varios componentes, subdimensiones y correlaciones que orientan el movimiento estratégico de los partidos. Se piensa, por ejemplo, en los desplazamientos por el espacio político, el uso exterior e interior del espacio multipolar, o el significado de los espacios vacíos en un contexto y sistema de partidos específico.

Al análisis que permite el modelo de Ostiguy (2009a; 2009b) debe sumarse al movimiento estratégico de los partidos en escenarios de contienda electoral y coaliciones, la posibilidad de identificar centros de gravedad en el caso de los partidos y sus desplazamientos a espacios periféricos, según la dinámica de la contienda política; asimismo, la circunferencia que se crea en el espacio ortogonal de los ejes —la «rueda»— permite identificar espacios simétricos, asimetría y oposición entre partidos. La existencia de múltiples polos en este espacio unidimensional evidencia los riesgos y límites de los saltos de los partidos —*leap frogging*—, en tanto los polos señalan ejes o subdimensiones del espacio político por los que debe transitarse necesariamente.

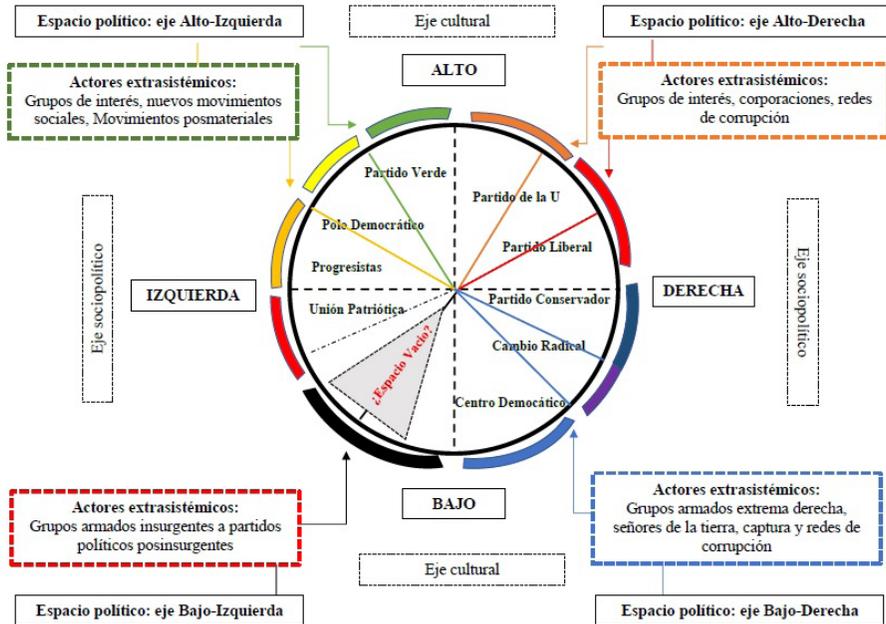
Para el caso colombiano, el uso de este recurso de análisis espacial evoca el análisis clásico de Hoskin y Swanson (1974), pionero del análisis espacial del sistema de partidos. No obstante, desde la perspectiva aquí propuesta, supera su alcance explicativo, dadas las características y dimensiones del sistema de partidos contemporáneo comparado con el periodo analizado por Hoskin y Swanson (1973; 1974), atado al congelamiento del sistema de partidos que emergió del Frente Nacional; asimismo, porque a propósito de los cambios institucionales y la dinámica de la competencia política posterior a la Constitución de 1991, resulta necesario el uso de nuevos recursos de análisis espacial diferentes al de la unidimensionalidad clásica (Hoskin y Swanson, 1973; 1974) y su referencia a los contrastes entre los políticos de «ámbito nacional» y los políticos de distrito o de «barrio», que de una u otra manera «prefiguraban» un potencial análisis del espacio partidista colombiano desde el contraste de los ámbitos nacional y subnacional. En ese orden de ideas, la propuesta de implementar el modelo de Ostiguy (2009a) se adapta a las características actuales del sistema de partidos colombiano, sus ejes, dimensiones y dinámica de la contienda política.

En la figura 2 se ilustra la distribución espacial multipolar del sistema de partidos colombiano —sin tener en cuenta, por ahora, la incorporación del Partido Político FARC por vía electoral—, destacando a los partidos políticos que, habiendo obtenido al menos 5% de la votación en las elecciones presidenciales de 2018 y en las elecciones locales de 2019 —exceptuando al Partido Unión Patriótica—, sobrevivieron a la crisis de fragmentación y atomización del sistema debido a los objetivos de profundización democrática y poblamiento del espacio político partidista descritos en el anterior apartado.

Metodológicamente, el análisis de Ostiguy (2009a) consiste en distribuir a cada uno de los partidos políticos en el espacio político multipolar con base en las propiedades de los ejes descritos en la figura 1 —*Alto-Izquierda*; *Alto-Derecha*; *Bajo-Izquierda*; *Bajo-Derecha*— y su correspondencia con los programas y posiciones asumidas por los partidos en escenarios de competencia electoral. De esta manera, la figura 2 identifica no solo el espacio ocupado por cada uno de los partidos políticos, sino las dimensiones y ejes que configuran su dinámica expresiva —contenidos programáticos, repertorios ideológicos— y su nicho de competencia política.

[313]

Figura 2. Espacio multipolar y actores extrasistémicos del sistema de partidos colombiano. «Rueda» de ejes de polarización política y su circunferencia espacial.



[314] Fuente: elaboración propia a partir de Ostiguy (2009a).

Como se observa, en contraste con la organización del sistema de partidos previa a la Constitución de 1991 y las reformas de 2003, el espectro político de *Izquierda-Derecha* se encuentra mucho más poblado que en la anterior distribución bipartidista —liberal-conservadora— hegemónica. Dicho proceso de poblamiento responde, sin lugar a duda, al intento de disminuir los niveles de polarización del sistema y el aumento de la fragmentación y la representación en el sentido de a) la existencia de un espectro ideológico amplio en el sistema de partidos y b) la existencia de una fuerza centrípeta que no solo posibilite la configuración de un espectro poblado, sino identificaciones estables del partido con el electorado.

De esta manera, el sistema de partidos, luego de los cambios institucionales y políticos —producto de la competencia electoral—, se estructura a la manera de un sistema multipartidista moderado donde la fragmentación es «soportable» (Sartori, 1976). Asimismo, a pesar de las críticas sobre el aparente colapso del sistema de partidos colombiano (Pizarro,

2001) luego de las elecciones de 2002 o de la tesis del «cementerio de partidos» y el carácter «reciclable» de estos (Duque, 2013, julio 1.^o) el nivel de fragmentación del sistema es, aún de manera implícita, una respuesta a los riesgos de la bipolaridad evidenciados en el periodo político que antecede a la expedición de la Constitución Política de 1991.

En el eje *Alto-Bajo* las características del sistema de partidos dan cuenta de aspectos significativos al momento de analizar las dimensiones y la dinámica de la competencia política. En primer lugar, se observa una concentración de los partidos en el eje *Alto*, tanto a la *Izquierda* —Partido Verde, Progresistas, Polo Democrático— como a la *Derecha* —Partido Liberal, Partido de la U—; no obstante, la mayor concentración del poder se ubica a la *Derecha*, ocupada por los partidos de la coalición de gobierno.

En segundo lugar, en contraste con la concentración de los partidos políticos cercanos o aliados del uribismo que se ubican en el eje *Bajo* y a la *Derecha* —Centro Democrático, Partido Conservador y, con variaciones en el tiempo, el partido Cambio Radical—, en la figura 2 resulta plenamente visible la «desocupación» o «despoblamiento» del espacio político *Bajo* de la *Izquierda*, en donde habita con poca fuerza el Partido Unión Patriótica —los pocos militantes que quedan luego del genocidio del que fue víctima— y «virtualmente», un partido político posinsurgente como el de las FARC, en tanto sus consignas políticas se acercan a la redistribución económica, la igualdad, la justicia social y la lucha popular (Villamizar, 2017), propias de los sectores interesados en esta dimensión del espacio político.

[315]

A continuación, se identifican algunos acontecimientos de tipo histórico, social y político, en su mayoría acaecidos en lo que va del siglo *xxi*, que vinculados con las características de cada uno de los ejes de este espacio político multipolar se convierten en factores explicativos del tipo de configuración y distribución en el espacio político partidista ilustrado en la figura 2.

3.1 La progresiva pérdida de expresión y representatividad política de los partidos tradicionales

En el caso del Partido Liberal, eventos como el fraccionamiento interior que condujo a varios de sus líderes a la creación del Partido de la U y de Cambio Radical (Leal, 2011, enero 24) lo ubican en un espacio caracterizado por la

vieja élite urbana. En términos de Ostiguy (2009a), «recta y aconductada», con cercanía a un cosmopolitismo de élite, pero no propiamente del tipo republicano e impersonal como el que caracteriza al renovado Partido Verde con figuras como Claudia López (La Silla Vacía, 2020, julio 31), actual alcaldesa de la ciudad de Bogotá.

Al integrar la coalición de gobierno desde 2010, y a pesar de contar con un candidato propio en las elecciones presidenciales de 2018, el Partido liberal ha renunciado a la posibilidad de contar con líderes que se proyecten como posibles candidatos al Ejecutivo y ha optado por acompañar las propuestas de los partidos del eje de la *Derecha* —*Alto y Bajo*) como el Partido de la U y, más recientemente, del partido Centro Democrático.

En esa misma subdimensión del espacio político se ubica el Partido de la U, cuyas políticas socioeconómicas y su defensa de los derechos civiles y de propiedad han caracterizado su discurso desarrollista, reformador de las instituciones y promotor de la industria y de la economía como motores del desarrollo del país. Aun así, como en el caso del Partido Liberal, esta colectividad proyecta una imagen poco popular, urbana e ilustrada (Ostiguy, 2009a), mucho más cerca del eje *Alto* y de la *Derecha* «aconductada».

[316]

El Partido Conservador mantiene su posición de derecha hacia el polo proautoridad y orden social-moral; no obstante, haberse movido de su tradicional espacio *Alto-urbano* hacia un polo *Bajo-proautoridad* le ha impedido reponerse a los efectos de la sombra del uribismo, a pesar de las recientes alianzas entre los expresidentes Andrés Pastrana y Álvaro Uribe (La Silla Vacía, 2020, agosto 3).

Atención especial tiene en esta lectura sobre la distribución espacial de los partidos políticos colombianos el Partido Cambio Radical, un partido de origen liberal pero reconocido ampliamente por el liderazgo personalista de Germán Vargas Lleras (La Silla Vacía, 2019, enero 11). Si bien, el análisis unidimensional clásico ubicaría el partido del lado de la *centro-derecha*, en este espacio unidimensional multipolar el liderazgo ejercido por el excandidato presidencial lo proyecta en un plano más cercano a la imagen del expresidente Álvaro Uribe (La Silla Vacía, 2020, septiembre 2), que de su anterior compañero de gobierno Juan Manuel Santos (La Silla Vacía, 2020, agosto 26). De ahí que en este espacio político se proyecte la cercanía reciente del partido Cambio Radical con el gobierno del presidente Iván Duque (La Silla Vacía, 2019, diciembre 5).

El partido Centro Democrático, liderado por Álvaro Uribe (La Silla Vacía, 2020, septiembre 2), integra igualmente el eje *Bajo* de la *Derecha*, dado el carácter altamente personalista y populista del líder político y sus copartidarios (Fierro, 2014). Aunque el origen de la figura política de Álvaro Uribe se remonta al partido liberal, el rápido crecimiento de su popularidad a propósito de sus críticas a los procesos de paz con las FARC-EP, su política militarista y de «mano dura» contra la insurgencia, y su discurso sobre la democratización de la seguridad, le han dado la posibilidad de desplazarse por diferentes dimensiones y ejes del espacio político, pero siempre manteniendo su centro de gravedad en la derecha militarista, personalista y securitaria.

3.2 El fortalecimiento de la imagen de los partidos que apoyaron el proceso de paz del Gobierno colombiano con las FARC-EP

Este acontecimiento puede interpretarse a la luz de la organización de la izquierda no armada y de la centroizquierda colombianas, que en conjunto poblaron la izquierda del espacio político con la idea de promover el fin de la guerra y la conquista de la paz. Empero, dicho poblamiento, de acuerdo con el modelo de Ostiguy (2009a), se da principalmente en su eje *Alto*, pues como se advirtió previamente, la subdimensión *Bajo* de la *Izquierda* ha estado, por lo regular, deshabitada por los partidos políticos que representarían ese espectro del campo político (véase figura 2).

[317]

Muestra de ello son los tres partidos políticos que ocupan dicho eje del espacio político multipolar: el primero, el Partido Verde, que con el liderazgo previo del ex candidato presidencial Antanas Mockus (La Silla Vacía, 2020, agosto 6) logró dar expresión a sectores juveniles, intelectuales, ilustrados y minorías de género —urbanos en su mayoría— que encontraban en principios republicanos, propios de los ejes *Alto-Izquierda*, como la participación activa, la legalidad, la deliberación, la autoridad impersonal y la institucionalidad (Ostiguy, 2009a), razones para votar por un partido político que, históricamente, se desmarcaba de lo tradicional o de lo populista-autoritario.

Asimismo, figuras como las de Claudia López (La Silla Vacía, 2020, julio 31), el senador Antonio Navarro Wolff (La Silla Vacía, 2019, julio 9) —exmilitante del M-19—, Sergio Fajardo (La Silla Vacía, 2020, septiembre

7) —Compromiso Ciudadano— y la representante a la Cámara Angélica Lozano (La Silla Vacía, 2020, marzo 17) promovieron alianzas del partido para la instalación de nuevos asuntos de interés en la opinión pública y en la dinámica de la contienda política como los derechos de las minorías LGBTI, la despenalización del aborto, los derechos de los animales y, de manera contundente, la visibilidad del problema de la corrupción en múltiples esferas de la sociedad y en las instituciones del Estado.

El segundo partido, el Polo Democrático, como se mencionó en el anterior apartado, se ubica en la *Izquierda* del espacio político, mucho más hacia en lo *Alto* que en lo *Bajo*, a pesar de que su fuerte alianza con el sector sindical lo pone del lado de algunos sectores populares que han apoyado al partido desde su creación. Actualmente, el partido conserva su carácter de oposición a las políticas del Gobierno y es un acérrimo defensor de la igualdad y la horizontalidad en las relaciones de poder del Estado con sus ciudadanos (La Silla Vacía, 2020, enero 23).

[318]

El tercer partido, el Movimiento Progresistas, en cabeza de Gustavo Petro (La Silla Vacía, 2020, abril 19), se ha hecho un lugar en el espacio político a partir de acciones estratégicas de su líder, quien luego de haber sido alcalde de Bogotá y candidato presidencial por Colombia Humana, «disputa» con el Partido Verde, de acuerdo con el modelo de Ostiguy (2009a), una parte de la subdimensión cosmopolita y posmaterial del espacio político orientada al ambientalismo, los riesgos del cambio climático y la urbanización no planificada (Becerra, 2018, mayo 29).

A los anteriores factores que explican, en parte, la distribución espacial entre los diferentes ejes y polaridades del espacio unidimensional multipolar se debe sumar el fortalecimiento progresivo del eje antiautoritario, legalista y posmaterial (Ostiguy, 2009a) como respuesta y contención al neoliberalismo de la *Derecha-Alto* y el autoritarismo de la *Derecha-Bajo*.

En el caso de la subdimensión *Izquierda-Alto*, se destaca el interés explícito de los partidos por desmarcarse de la *Izquierda-Bajo* insurgente, dada su relación con las armas y, en consecuencia, la poca aceptación electoral y política de los ciudadanos; y, no menos importante, el rol que tienen los actores extrasistémicos con poder de influencia en diferentes subdimensiones del sistema: la *Derecha-Alto* —económica—, la *Derecha-Bajo* —autoritaria—

y la *Izquierda-Bajo* —despoblada—; siendo este último espacio aquel que plantea profundos interrogantes en términos de la inserción del Partido FARC, el cual comienza a ocupar dicho espacio como consecuencia del acuerdo de participación política derivados de la negociación de la paz (Gobierno y FARC-EP, 2016).

En consecuencia, lo que se evidencia en la composición reciente del sistema de partidos colombiano es una concentración de los partidos tradicionales hacia la derecha —tanto *Alto* como *Bajo*— y de la izquierda y sus liderazgos político en el eje de lo *Alto*, siendo el polo de la *Izquierda-Bajo* un espectro poco ocupado históricamente o que recientemente han empezado a ocupar partidos políticos posinsurgentes (Holland, 2016), como el Partido FARC. De ahí que se pregunte acerca de si en el escenario previo a la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC existía un sistema de partidos concentrado en la derecha —formal—, la izquierda —*Alto*— y un «extrasistema» político concentrado en actores que se disputan el poder político de manera armada, que necesariamente se modificaría en el reciente escenario de posacuerdo.

Aceptar esta idea implica analizar los cambios recientes de un sistema de partidos donde existe la izquierda y la derecha —a pesar de las ventajas que tiene afirmar que todos los partidos colombianos son de centro—, pero donde el sector *Bajo* de la primera ha obrado primordialmente desde un extrasistema —informal-ilegal— y la segunda desde un sistema de partidos —formal-legal, *Bajo* y *Alto*— poblado, pero aún estrecho; y explicativo, en parte, de las tensiones entre lo formal e informal, lo sistémico y extrasistémico, y el paso negociado de la violencia prolongada al diálogo bilateral.

[319]

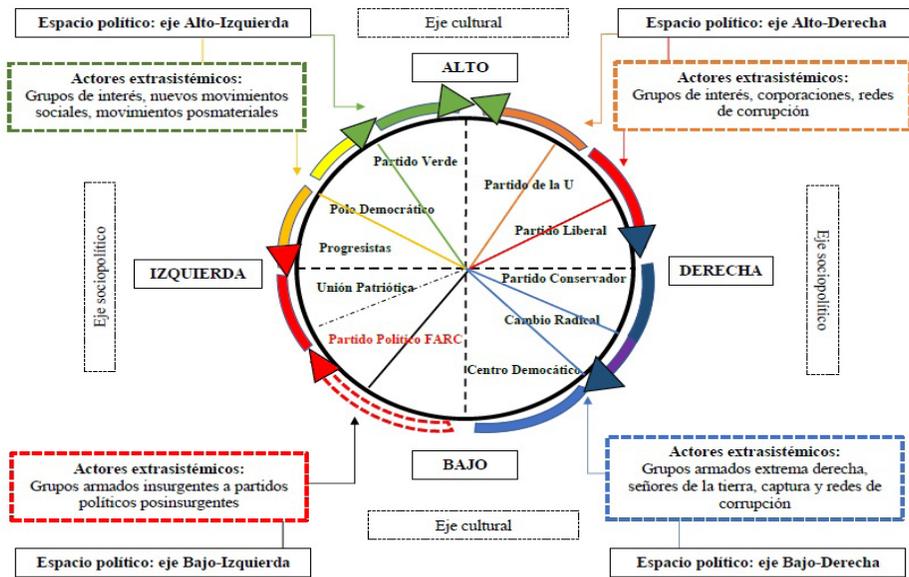
4. Análisis diacrónico del sistema: la paz como asunto de fuerte interés público, incorporación de nuevos actores y cambio del sistema de partidos

Con la firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos se proyectan una serie de cambios en el sistema de partidos colombiano que permiten hacer un análisis diacrónico de la «evolución» del sistema desde los cambios constitucionales de 1991, la reforma política de 2003 y la instalación de la seguridad democrática como asunto de interés público.

4.1 La incorporación de los actores previamente alzados en armas en el espacio político «deshabitado»

Frente a la pregunta sobre cuál sería la vía de ingreso del partido político FARC al espacio del sistema político y partidario colombiano, este análisis plantea que el Partido FARC ocuparía el espacio deshabitado o vacío del eje *Bajo* de la izquierda identificado en la figura 2. Esto no solo por la coincidencia del contenido ideológico de dicha subdimensión política en el plano sociopolítico y político cultural (Ostiguy, 2009a), sino en respuesta a sectores sociales y políticos de la izquierda que se identificarían con el proyecto político del Partido FARC (véase figura 3).

Figura 3. Espacio multipolar del sistema de partidos colombiano, escenario posacuerdo Gobierno-FARC-EP.



[320]

Fuente: elaboración propia a partir de Ostiguy (2009a). Nota: en el esquema los triángulos indican potenciales desplazamientos de los partidos para formar alianzas o coaliciones.

Aun así, surgen interrogantes sobre las posibles coaliciones del Partido FARC con otros partidos de izquierda, particularmente la Unión Patriótica, el Polo Democrático y el Movimiento Progresistas, y quizás a largo plazo con el resto de los partidos políticos del eje *Izquierda-Alto*, progresista y posmaterial, como el Partido Verde.

Una muestra de ello, aunque muy incipiente por ahora, son los triunfos electorales de Marino Grueso a la Alcaldía de Guapi, Cauca (Pares, 2019, octubre 28), producto de la coalición del Partido FARC con la Unión Patriótica, el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y el movimiento político Colombia Humana; o del reconocido exjefe del bloque Caribe de las FARC-EP, Julián Conrado, en las elecciones locales para la Alcaldía de Turbaco, departamento de Bolívar (Semana, 2019, octubre 27). Lo anterior, sin desconocer el amplio margen que existió entre el número de candidaturas del Partido FARC en las elecciones locales de 2019 —308 candidatos en 23 departamentos, donde se disputaban Alcaldías, Concejos, Asambleas Departamentales y Juntas Administradoras Locales— y el número efectivo de candidatos electos popularmente (Pares, 2019, octubre 28).

4.2 Las coaliciones por la paz y la lucha contra la corrupción como asuntos de fuerte interés público en el posconflicto

Comparada con la estructura bipartidista del periodo frentenacionalista y con la hiperfragmentada competencia partidista de principios del siglo XXI colombiano, de ser «exitosa» la ocupación del espacio deshabitado por la izquierda, la actual composición y distribución espacial del sistema de partidos no solo reflejaría una mayor estabilidad del sistema y una mayor competitividad, sino la necesidad de nuevas alianzas y movimientos estratégicos interpartidistas con el ánimo de construir el escenario político partidista del más reciente posconflicto colombiano.

[321]

De ahí que asuntos de interés público como la paz política, la transparencia política y la lucha contra la corrupción se proyecten como clivajes con fuerza para determinar la competencia partidista entre la llamada «coalición para la paz» y, posiblemente, la derecha liberal antiuribista comprometidos, desde el inicio de las negociaciones con las FARC-EP, con la construcción de un escenario de paz estable.

4.3 Los riesgos de polarización política y las estrategias de contención de los actores extrasistémicos

La actual composición del sistema, así como los posibles movimientos estratégicos de los partidos que lo integran, abren también la pregunta sobre la capacidad de este para incidir en la disminución de los riesgos de polarización que dejan, de un lado, el resultado del plebiscito de 2016 que

llevó al triunfo del NO a los acuerdos de paz con las FARC-EP y, del otro, la implementación del Acuerdo de Paz en asuntos concretos que dividen a la opinión pública colombiana.

En el mismo sentido, surgen interrogantes sobre si este sistema de partidos y la creación de nuevos contenidos programáticos en las campañas contra la corrupción, el crimen organizado y la reactivación de la violencia podría contener, de alguna manera, la influencia de los actores extrasistémicos que por años han permeado el sistema político y el sistema de partidos colombianos.

Es claro que la dinámica de la competencia política y el sistema de partidos colombianos no puede desconocer la influencia significativa que han tenido dichos actores extrasistémicos, ya en el marco del conflicto armado con el Estado, ya en el contexto de la corrupción y el clientelismo que han permeado las campañas políticas en los ámbitos nacional y subnacional. De ahí la importancia de poner a prueba la estructura del sistema de partidos que podría consolidarse como consecuencia de las reformas políticas venideras y los efectos, entre otros factores, del cese de la confrontación armada y de la violencia política que ha sufrido Colombia en los más recientes años de su historia.

[322]

Conclusiones

Este artículo retomó el análisis del espacio político partidista (Hoskin, 1973; 1990) con el fin de identificar los cambios en la dinámica y composición del sistema de partidos políticos colombiano luego de la progresiva incorporación de partidos políticos posinsurgentes (Holland, 2016, Manning, 2004). Utilizando recursos teóricos y metodológicos que agregan una nueva dimensión —*Alto-Bajo*— (Ostiguy, 2009a; 2009b) a la clásica unidimensionalidad —*Izquierda-Derecha*— del análisis espacial de la competencia política y del sistemas de partidos el artículo propone que, junto con procesos de cambio y reforma institucional, la incorporación de actores extrasistémicos por la vía de partidos políticos que han emergido de diferentes procesos de negociación entre organizaciones insurgentes armadas y los gobiernos colombianos (González, 2014) permitieron la transformación del espacio político del sistema de partidos colombiano unidimensional heredado de la experiencia frentenacionalista (Hoskin y Swanson, 1973; 1974) a un espacio político multipolar (Ostiguy, 2009a, 2009b).

El análisis muestra que, aparte de los cambios constitucionales y de los procesos de reforma institucional promovidos desde la década de 1990, los procesos de negociación de paz y la progresiva incorporación política de partidos posinsurgentes promovieron la apertura del espacio de competencia política luego del emblemático congelamiento partidista (Lipset y Rokkan, 1967) heredado del Frente Nacional. En línea con estos acontecimientos, la estructura del espacio político del sistema de partidos colombiano experimentó transformaciones que favorecieron el surgimiento de nuevas dimensiones y asuntos de interés público para la competencia política, así como el poblamiento (Sartori, 1976) de espacios previamente inhabitados por actores extrasistémicos como las organizaciones insurgentes.

Entre los resultados del análisis se destaca la incorporación de antiguos miembros de la insurgencia y partidos políticos posinsurgentes al eje *Izquierda-Alto* del espacio político luego de procesos de negociación con las guerrillas del M-19 de las décadas de 1980 y 1990, así como el tardío pero significativo proceso de poblamiento del eje *Izquierda-Bajo* (véase figura 3) del espacio de competencia política luego de la firma del Acuerdo de Paz del Teatro Colón entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Asimismo, el análisis de este nuevo espacio de competencia política, caracterizado por la existencia de múltiples polos, permite identificar la distribución estratégica de los partidos políticos colombianos con base en características sociopolíticas y político-culturales (Ostiguy, 2009a) de cada una de las subdimensiones que crea la multipolaridad del espacio político —*Izquierda-Alto; Izquierda-Bajo; Derecha-Alto; Derecha-Bajo*—.

[323]

El análisis propuesto contribuye de manera general al estudio de los procesos de transformación de las organizaciones armadas insurgentes en instituciones formales como los partidos políticos (Holland, 2016; Deonandan, Close y Prevost, 2007; De Zeeuw, 2008) en el marco de los procesos de transición de la guerra a la paz. Asimismo, ofrece, en el caso particular del sistema de partidos políticos colombiano, una interpretación sobre los cambios y transformaciones recientes del espacio de competencia política de los partidos, así como los retos del sistema en términos de su fragmentación, polarización y personalización (Hoskin, 1990, Duque, 2013, julio 1.^o) como resultado, entre otros factores, de la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales, la emergencia de liderazgos personalistas y la incorporación de nuevos asuntos de interés público en las agendas y contenidos programáticos de los partidos.

De igual forma, la lectura que presenta el artículo sobre la ubicación y desplazamiento de los partidos a lo largo de los ejes sociopolítico *Izquierda-Derecha* y político-cultural *Alto-Bajo* sugieren la utilidad del análisis espacial de la multipolaridad del sistema (Ostiguy, 2009a) para el estudio de la contienda política partidista en los ámbitos nacional y subnacional. No obstante, el estudio sobre la dinámica partidista y la competencia electoral entre dichos ámbitos de la política colombiana necesita mayor exploración y el desarrollo de futuros estudios.

Una conclusión significativa que deja el análisis es que más allá de los riesgos y problemas a los que se enfrenta este nuevo escenario partidista caracterizado por la multipolaridad, entre ellos, los riesgos de desdemocratización, la polarización alrededor de la paz negociada, las amenazas por la participación política del Partido FARC, la violencia sobre los líderes sociales, entre otros problemas latentes, el sistema de partidos colombiano ha experimentando un proceso de poblamiento ideológico y político que resulta crucial para enfrentar muchos de los retos inaugurados por el más reciente escenario de posconflictividad armada. En ese sentido, los efectos de esta nueva configuración partidista en el sistema de partidos, sus posibles coaliciones y movimientos estratégicos se convierten en retos para la promoción de la competencia política y de la calidad de la democracia en un contexto de estabilización y consolidación de la paz.

[324]

En síntesis, más allá de las interpretaciones y la prospectiva sobre del sistema de partidos, resulta necesario seguir identificando los cambios en la dinámica de la competencia y del espacio político colombiano luego de la «descomposición» del sistema bipartidista tradicional con el Frente Nacional, las reformas constitucionales, políticas y electorales que promovieron un tránsito al multipartidismo, así como la progresiva instalación de subdimensiones, ejes de confrontación y nuevos clivajes entre los ámbitos nacional y subnacional del sistema de partidos que evidencian la insuficiencia teórica y empírica del espacio unidimensional tradicional y la potencia explicativa de la multipolaridad aquí implementada para un análisis de la actual y futura composición del sistema de partidos colombiano.

Referencias bibliográficas

1. Acuña Villarraga, Fabián y Gutiérrez Sanín, Francisco. (2010). El indefinido nuevo sistema de partidos en Colombia. *Observatorio Latinoamericano*, 5, dossier Colombia. <https://doi.org/10.13140/rg.2.1.3596.3362>

2. Arenas, Juan Carlos y Escobar, Juan Carlos. (2003). Un balance de los estudios sobre partidos políticos en Colombia. *Estudios Políticos*, 23, pp. 81-100.
3. Becerra Elejalde, Laura Lucía. (2018, mayo 29). Las cinco diferencias de los programas de Gobierno de Iván Duque y Gustavo Petro. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/las-cinco-diferencias-de-los-programas-de-gobierno-de-ivan-duque-y-gustavo-petro-2732696>
4. Bushnell, David. (1994). *Colombia. Una nación a pesar de si misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, D. C.: Planeta.
5. De Zeeuw, Jeroen. (2008). *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements After Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
6. Deonandan, Kalowatie; Close, David & Prevost, Gary. (2007). *From Revolutionary Movements to Political Parties: Cases from Latin America and Africa*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230609778>
7. Duque Daza, Javier. (2013, julio 1.º). Los partidos políticos colombianos: efímeros, desechables y reciclables. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6924-los-partidos-politicos-colombianos-efimeros-desechables-y-reciclables.html>
8. Fierro, Marta. (2014). Álvaro Uribe Vélez. Populismo y Neopopulismo. *Análisis Político*, 27 (81), pp. 127-147. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n81.45770>
9. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019, octubre 28). Partido Farc en elecciones locales, un bautizo político. Recuperado de <https://pares.com.co/2019/10/28/partido-farc-en-elecciones-locales-2019-un-bautizo-politico/>
10. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Refworld*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/country,LEGAL,NATLEGBOD,BILATERALTREATY,COL,,5a8744d54,0.html>
11. Gómez, Juan Carlos; Pacheco, Andrea; Turbay, Jorge y Matiz, Wilmar. (2006). La personalización en la política, una práctica a prueba de reformas. *Palabra Clave*, 9 (2), pp. 53-65.
12. González, Fernán. (2003). Alcances y limitaciones del Frente Nacional como pacto de paz. Un acuerdo basado en la desconfianza mutua. En: Medina, Medófilo y Sánchez, Efraín (eds.). *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994* (pp. 211-227). Bogotá, D. C.: Alcaldía Mayor de Bogotá.
13. González, Fernán. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Odecofi-Cinep.
14. Gutiérrez Girardot, Rafael. (2000). Estratificación social, cultura y violencia en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 7. pp. 9-18. <https://doi.org/10.7440/res7.2000.01>
15. Guzmán, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo. (2005). *La violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Taurus.

16. Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven. (2004) Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2 (4), pp. 725-740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>

17. Holland, Alisha. (2016). Insurgent Successor Parties. In: Levitsky, Steven; Loxton, James; Van Dyck, Brandon & Domínguez, Jorge (Eds.). *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 273-304). Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564>

18. Hoskin, Gary. (1990). Los partidos políticos en Colombia y la crisis coyuntural. En: Vásquez, Patricia (comp.). *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años 80*. Bogotá, D. C.: Universidad de Los Andes-Cerec.

19. Hoskin, Gary & García, Miguel (comps.). (2006). *La reforma política de 2003, ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer.

20. Hoskin, Gary & Swanson, Gerald. (1973). Inter-Party Competition in Colombia: A Return to La Violencia? *American Journal of Political Science*, 17 (2), pp. 316-350. <https://doi.org/10.2307/2110523>

21. Hoskin, Gary & Swanson, Gerald. (1974). Political Party Leadership in Colombia: A Spatial Analysis. *Comparative Politics*, 6 (3), pp. 395-423. <https://doi.org/10.2307/421521>

22. Jaramillo Uribe, Jaime. (1987). Las ideas políticas en Colombia en los años treinta. *Revista Universidad Nacional*, 3 (14-15), pp. p. 25-30.

[326]

23. Knight, Jack. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528170>

24. La Silla Vacía. (2019, enero 11). Germán Vargas Lleras. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/german-vargas-lleras>

25. La Silla Vacía. (2019, julio 9). Antonio Navarro Wolf. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/antonio-navarro-wolff>

26. La Silla Vacía. (2019, diciembre 5). Iván Duque Márquez. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/ivan-duque-marquez>

27. La Silla Vacía. (2020, enero 23). Polo democrático. Recuperado de <https://lasillavacia.com/tag/polo-democratico>

28. La Silla Vacía. (2020, marzo 17). Angélica Lozano. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/users/angelica-lozano>

29. La Silla Vacía. (2020, abril 19). Gustavo Francisco Petro Urrego. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/gustavo-francisco-petro-urrego>

30. La Silla Vacía. (2020, julio 31). Claudia López. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/claudia-lopez>

31. La Silla Vacía. (2020, agosto 3). Andrés Pastrana Arango. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/andres-pastrana-arango>

32. La Silla Vacía. (2020, agosto 6). Antanas Mockus. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/antanas-mockus>

33. La Silla Vacía. (2020, agosto 26). Juan Manuel Santos Calderón. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/juan-manuel-santos-calderon>

34. La Silla Vacía. (2020, septiembre 2). Álvaro Uribe Vélez. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/alvaro-uribe-velez>

35. La Silla Vacía. (2020, septiembre 7). Sergio Fajardo. Recuperado de <https://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/sergio-fajardo>

36. Leal Buitrago, Francisco. (2011, enero 24). Los partidos en Colombia: en qué están y a dónde van. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/los-partidos-en-colombia-en-que-estan-y-a-donde-van/>

37. Lipset, Seymour & Rokkan, Stein (Eds.). (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. In: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.

38. Manning, Carrie. (2004). Armed Opposition Groups into Political Parties: Comparing Bosnia, Kosovo, and Mozambique. *Studies in Comparative International Development*, 39 (1), pp. 54-76. <https://doi.org/10.1007/BF02686315>

39. March, James G. & Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: Jhon Wiley And Sons.

40. Molina, Gerardo. (1989). *Las ideas liberales en Colombia 1915-1934. Tomo II*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.

41. Murillo, Amparo. (2011). La modernización y las violencias (1930-1957). En: Rodríguez, Luis et al. *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*. Bogotá, D. C.: Punto de Lectura.

42. Ostiguy, Pierre. (2009a). The High and the Low in Politics: A Two-Dimensional Political Space for Comparative Analysis and Electoral Studies. Kellogg Institute Working Paper, 360. Retrieved from https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/360_0.pdf

43. Ostiguy, Pierre. (2009b). The High-Low Political Divide. Rethinking Populism and Anti-Populism. *Political Concepts. Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*, 35. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/309126989_The_High-Low_Divide_Rethinking_Populism_and_Anti-Populism

44. Palacios, Marco. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, D. C.: Norma.

45. Palacios, Marco. (2002). La Regeneración ante el espejo liberal y su importancia en el siglo xx. En: Sierra Mejía, Rubén (ed.). En: Miguel Antonio Caro y la cultura de su época (pp. 261-278). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

46. Pizarro, Eduardo. (2001). Colombia: ¿renovación o colapso del sistema de partidos? En: Alcántara, Manuel e Ibeas, Juan (eds.). *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz* (pp. 99-126). Salamanca: Universidad de Salamanca.

47. Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems*. New York: Cambridge University.

[327]

48. Semana. (2019, octubre 27). Julián Conrado, el cantante de las Farc, el nuevo alcalde en Turbaco. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/julian-conrado-el-cantante-de-las-farc-el-nuevo-alcalde-en-turbaco/637930/>

49. Staniland, Paul. (2017). Armed Politics and the Study of Intrastate Conflict. *Journal of Peace Research*, 54 (4), pp. 459-467.

50. Villamizar, Darío. (2017). *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá, D. C.: Debate. <https://doi.org/10.1177/0022343317698848>

Reseñas críticas



Yamith Quiroz David
Nuevas Arquitecturas I
De la serie *Construcciones frágiles*
Escultura, palas de hierro
90 x 75 x 75 cm
2019
Medellín



Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada*. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

Resumen

El trabajo colectivo editado por la doctora Flavia Friedenbergr presenta un esfuerzo comprensivo de reflexión acerca del proceso de institucionalización de la disciplina de las ciencias políticas en la región en perspectiva comparada. Los diversos capítulos retoman en forma plural debates en torno a los métodos y objetos disciplinares, análisis de la evolución de la producción elaborada en la región y los diálogos entre la academia regional, los sectores público-privados y las comunidades académicas politológicas en general o interesadas en los estudios situados en Latinoamérica en particular. Documento necesario para situar el estado de nuestra disciplina.

Palabras clave

Ciencia Política; Estudios Comparados; Institucionalización; Enseñanza; Investigación; América Latina.

[330]

La ciencia política como correlato de la democratización de la región

La construcción de la ciencia política como campo científico en la región es un proceso que sirve de correlato para la compleja historia de la democratización de América Latina, sin embargo, puede pasar inadvertida para quienes dedican su vida a esta emergente comunidad académica en la región. El estudio de la política como ciencia depende de la existencia de escenarios de pluralismo político (Freidenberg, 2017, p. 18), pero en su camino de especialización puede terminar alejándose de la sociedad, por lo que el reto está en «conseguir una mayor imbricación del investigador en ciencia política en la sociedad» (p. 351).

La extensa obra editada por Flavia Freidenberg, recopilación del trabajo de 34 autores en 24 contribuciones, es una pieza fundamental tanto para la reconstrucción histórica como para la reflexión crítica sobre el

presente de la ciencia política en la región, no solo por sus contenidos sino también por la pluralidad de aproximaciones metodológicas. El texto aborda el problema a partir de cuatro ejes temáticos: la enseñanza de la ciencia política, la investigación politológica sobre América Latina, las publicaciones y sobre la profesión y su grado de institucionalización.

La primera sección se centra en reconstruir a partir de estudios de caso (Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y de trabajos comparados de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) la institucionalización de la ciencia política como área del saber en las universidades de trece países de América Latina. Es revelador observar cómo los productos académicos de la región tienen temáticas en común que resaltan la conexión de la producción académica regional con las preocupaciones de los tomadores de decisiones (Amorin y Santos, 2017, p. 232; Lardone y Liendo, 2017, pp. 54-55), lo que permite pensar a este campo disciplinar no como una ciencia aislada de la realidad, sino en constante producción de insumos para el debate público.

Por otra parte, más que interdisciplinariedad, en la ciencia política lo que hay es un proceso de interconexión con subáreas de otras ciencias como parte del proceso de fragmentación y especialización en la producción del conocimiento (Lardone y Liendo, 2017, p. 60). El reto, la falta de un trabajo comparativo más arduo, pues, como resalta Cecilia Rocha (2017, p. 266), los estudios de caso sobre el propio país resultan los más publicados en las principales revistas de ciencia política en Argentina, Brasil y México.

[331]

Un aspecto que llama la atención son las diferencias en la inclusión del saber de la política como un asunto de la política educativa pública superior o de la primacía dentro del campo privado: por un lado, las diferencias entre países de los proyectos educativos de las universidades públicas y de las políticas de ciencia y tecnología en relación con las ciencias sociales,¹ y del papel de lo privado en la innovación académica; por otra parte, permite debatir sobre la probabilidad de acceso a formación en ciencia política, bien sea por la existencia de centros educativos públicos, los que en teoría garantizan el acceso a formación de grupos externos a las élites (Baralt, 2017,

¹ Por ejemplo, el papel de la Secretaría Nacional de Ciencia tecnología e Innovación (Senacyt), Panamá, en la falta de estímulos públicos para la formalización de la investigación en ciencia política relatado por Salvador Sánchez y David Bernal (2017, p. 220).

p. 122), como por la concentración o distribución territorial de programas de formación en el área (Bulcourf y Cardozo, 2017, p. 550).

Los textos de esta sección también revisan las mallas curriculares y los diferentes énfasis de la formación, los que dependen tanto de las distintas aproximaciones a la empleabilidad del egresado en el sector público, sector privado, la investigación, así como del grado de autonomía o institucionalización de la ciencia política frente a otras áreas de formación como las humanidades, la sociología o el derecho.

Un punto para resaltar es la influencia exterior sobre la región y sus efectos para la formación de las carreras, por ejemplo, el caso de la academia de EE. UU. y sus escuelas de estudios mexicanos como catalizadores del desarrollo de la ciencia política de México (Gutiérrez y Valverde, 2017, p. 151). Otros ejemplos son las instituciones regionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) (Sánchez y Bernal, 2017, p. 219) y las entidades de cooperación internacional destinadas al fortalecimiento de la democracia y de los partidos políticos (Vargas y González, 2017, p. 189).

[332] La sección finaliza con un debate sin cierre que atraviesa a los programas de ciencia política en la región: la existencia de mesas separadas entre la formación cualitativa, blanda, frente a una formación cuantitativa, dura; o mejor, entre la tradición empirista anglosajona y una discusión politológica que no marca distancia con la filosofía u otras humanidades, de la cual se desprende una disputa sobre la importancia de dar primacía a la validez metodológica o la relevancia social, ante lo cual se ofrece como posible sutura reconocer que «la relevancia social está dada por la significación de nuestras preguntas, mientras que la rigurosidad metodológica atañe calidad a las respuestas» (Pérez-Liñán, 2017, p. 313). Esta discusión conecta con la segunda sección del texto, dedicada a revisar la experiencia de los estudios sobre Latinoamérica en las academias de EE. UU., España, Francia, Alemania, Noruega y República Checa.

Aníbal Pérez Liñán (2017, p. 290) hace una revisión crítica a las consecuencias para la investigación en ciencia política de la alta institucionalización del campo académico norteamericano: la primacía de estudios explicativos sobre los descriptivos, la mayor sofisticación de los métodos estadísticos por sobre la creatividad en investigación y la micropolítica por sobre la crítica y la contribución pública. Advierte el autor

que en un entorno de baja institucionalización el papel del politólogo termina por priorizar el ser intelectual público, con alta visibilidad mediática, pero con baja producción para contribuir de manera efectiva al debate público (p. 293).

En el caso de los estudios sobre América Latina en EE. UU. y Europa se enfrentan dos tipos de retos: por un lado, la falta de espacios de difusión de la producción debido a la alta institucionalización y a la demanda por generalización por parte de las áreas de divulgación —revistas indexadas con impacto académico—, lo cual escapa a la débil consolidación de datos sobre fenómenos políticos de la región; y por el otro, la falta de apertura de la academia a la formalización profesional e institucional de la investigación y enseñanza sobre problemas políticos de América Latina, en autonomía de los estudios culturales, históricos o económicos sobre la región.

Sugere resulta la aproximación amplia a la inserción de los estudios latinoamericanistas en distintas regiones de Europa, por ejemplo, los países nórdicos —vía Noruega—, cuya distancia sociocultural no ha impedido la identificación de temas en común —manejo de recursos naturales y políticas étnicas—, o el bloque de Europa Oriental —vía República Checa—, con el que se comparte el proceso de democratización. Invitación a la reflexión sobre el impacto de los estudios de América Latina en otros países de estas áreas, así como a nuevos jugadores internacionales —es decir, China—, cuyo peso en la academia y la política internacional está cambiando rápidamente.

[333]

La tercera sección, dedicada al análisis de la producción regional, entrega un dictamen interesante sobre la preponderancia de los estudios de caso por sobre otro tipo de artículos, al encontrar que 64% de los publicados en la región corresponde a estudios de este tipo, frente a 21% de comparados, 13% teóricos y 2% metodológicos (Chasquetti, 2017, p. 500), siendo la producción comparada impulsada por coautorías o trabajos provenientes de EE. UU. o Europa (p. 503). El otro artículo de la sección deja entrever algunos problemas metodológicos, en especial, la validez del intento de comparar la producción internacional en ciencia política con la producción colombiana, debido tanto a la poca similitud entre los datos externos y nacionales, como a la compleja especialización que el campo politológico internacional tiene.

La última sección, correspondiente a la institucionalización, presenta discusiones significativas sobre cómo abordar el desarrollo del quehacer científico politológico. Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo (2017, p. 517) hacen una aproximación cualitativa al estudiar el campo en términos de programas académicos de pregrado y posgrado, redes de académicos, revistas especializadas, productos con impacto intermedio o global, y actores de relevancia en el quehacer científico. David Altman, en cambio, propone como método de valoración de los programas la producción científica e impacto de su planta docente.

Víctor Alarcón propone una revisión crítica a los estándares mexicanos de evaluación de las carreras académicas en ciencia política y administración pública dentro de la institucionalidad público-privada de acreditación científica. Andrés Malamud y Flavia Freidenberg realizan un significativo estudio sobre la diáspora politológica argentina y uruguaya, y las trayectorias y las causales de este patrón de migración, el cual, reconociendo sus limitaciones de selección de unidades de análisis, contribuye al debate sobre las políticas de educación superior en ciencias sociales.

[334]

Entre las reflexiones que el lector puede extraer del texto está la definición de complejos problemas de investigación desde la sociología del conocimiento o la historia disciplinar, como la identificación de líneas para valorar la consolidación de un saber, no solo en el ámbito de las instituciones educativas o en la interacción con los tomadores de decisiones, sino también con la sociedad, por ejemplo, la importancia de la visibilidad en medios de los expertos en ciencia política (Amorin y Santos, 2017, p. 244; Rocha, 2017, p. 262). Otra arista de investigación en la que algunos trabajos del libro ofrecen datos, pero que podría contribuir al punto señalado, es la vinculación de egresados de ciencia política en los altos cargos de las ramas del poder público (Rocha, 2017, p. 262).

Entre los puntos de deuda del libro está un mayor acercamiento a la reflexión sobre el Caribe en el área de la ciencia política, más aún cuando la institución que acoge el espacio de reflexión está asentada en República Dominicana. Hubiera sido enriquecedora la reflexión sobre el quehacer politológico en una zona con una compleja relación con EE. UU. como Puerto Rico o la evolución del saber politológico en no democracias como Cuba o en países con una débil consolidación estatal como Haití.

Para finalizar esta reseña, no queda más que dejar las reflexiones que Martín Tanaka (2017, p. 679) propone en el último capítulo, las cuales deberían hacer parte de toda clase de Introducción a la Ciencia Política de América Latina, la sutura de la brecha entre los estudios políticos críticos y la ciencia política empírica al rescatar, por un lado, el valor de la producción sobre el poder y la política previa a la institucionalización de la profesión; y por el otro, el valor del reconocimiento de lo particular como vía para ofrecer a la sociedad productos académicos que respondan a las necesidades de la ciudadanía, lo cual no debe servir de excusa para demeritar el rigor científico, pues «de lo que se trata es de evitar los vicios de una profesionalización que lleve a una sofisticación social y políticamente irrelevante y de una politización o compromiso público, pero que produzca trabajos especulativos y sin rigor».

*Camilo Alipios Cruz Merchán (México)**

Referencias bibliográficas

1. Amorin, Octavio y Santos, Fabiano. (2017). La Ciencia Política en el Brasil: el desafío de la expansión. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 231-245). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo. [335]

2. Bulcourf, Pablo y Cardozo, Nelson. (2017). La Ciencia Política en América Latina: un análisis comparado de su desarrollo. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 511-558). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

3. Chasquetti, Daniel. (2017). Una explicación sobre la supervivencia de la política compara en la región. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 497-508). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

4. Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). Introducción: la ciencia política sobre América Latina: los desafíos de la docencia y la investigación en perspectiva comparada. En: *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 17-48). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

* Politólogo. Magíster en Comunicación. Doctorando en Ciencias Políticas. Correo electrónico: ccruz@politicis.unam.mx - Orcid: 0000-0003-3182-0557 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citatos?user=DTpQzT4AAAAAJ&hl=es>

5. Gutiérrez, Enrique y Valverde, Karla. (2017). El proceso de institucionalización de la ciencia política a setenta años de su desarrollo en México. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 137-180). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

6. Lardone, Martín y Liendo, Nicolás. (2017). La Ciencia Política y su enseñanza en Argentina. Una evaluación de los planes de estudio. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 51-87). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

7. Pérez-Liñán, Aníbal. (2017). Temas de investigación y perspectivas de la ciencia política latinoamericanista en Estados Unidos. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 289-315). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

8. Rocha, Cecilia. (2017). La Ciencia política en Uruguay: profesión, enseñanza e investigación. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 247-286). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

9. Sánchez, Salvador y Bernal, David. (2017). Experiencias de docencia e investigación de la Ciencia Política en Panamá. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 215-230). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

[336]

10. Tanaka, Martín. (2017). De la crítica política a la ciencia política: notas hacia un balance. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 667-682). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.

11. Vargas, Jean-Paul y Gonzáles, Rigoberto. (2017). Diferencias institucionales y retos profesionales de los politólogos en Centroamérica. En: Freidenberg, Flavia (ed.). (2017). *La Ciencia Política en América Latina. Docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 181-214). Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.



Yamith Quiroz David
Nuevas Arquitecturas I
De la serie *Construcciones frágiles*
Escultura, palas de hierro
90 x 75 x 75 cm
2019
Medellín



Gutiérrez Sanín, Francisco. (2017). *La destrucción de una República*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

Resumen

Esta obra de Francisco Gutiérrez Sanín maneja tres registros de análisis: primero, se realiza una indagación historiográfica sobre la República Liberal, tomando como base los textos canónicos y fuentes primarias existentes sobre el periodo; segundo, se analiza politológicamente la consolidación institucional de los partidos tradicionales colombianos entre 1930 y 1946; y tercero, se propone un estudio de las identidades políticas de dichos partidos, mostrando cómo los militantes de las organizaciones políticas se veían a sí mismos y a sus adversarios. Respecto a este último, el texto brinda resultados insatisfactorios, ya que no logra auscultar analíticamente qué se entiende por identidad política y cuáles son sus respectivas dimensiones.

Palabras clave

República Liberal; Partidos Políticos; Identidades Políticas; Violencia; Colombia.

[338]

Un llamado al estudio profundo de las identidades políticas colombianas

El interés de Francisco Gutiérrez Sanín por la República Liberal tiene como epicentro el estudio del devenir de las dos agrupaciones políticas tradicionales en Colombia, el Partido Conservador y el Partido Liberal, reflexionando sobre sus formas organizativas y prácticas colectivas. De esta manera, el autor parte de una premisa general que desarrolla a lo largo de casi setecientas páginas: la competencia entre los partidos tradicionales en aquel periodo generó en el país trayectorias de modernización divergentes en ambas agrupaciones, las cuales redujeron al mínimo el espacio de negociación entre partidos. En otros términos, las indagaciones del politólogo colombiano tienen como *leitmotiv* controvertir el sentido común que considera al bipartidismo de la época como una alianza entre dos agrupaciones políticas más o menos idénticas cuyas élites «convivieron» sin mayores problemas hasta el inicio de la Violencia.

En este sentido, en el libro se desarrolla a través de sus siete extensos capítulos el estudio de la República Liberal a través de tres registros: en primer lugar, el registro histórico-historiográfico, con el cual Gutiérrez Sanín hace un recorrido detallado de los principales acontecimientos acaecidos entre 1930 y 1946. El autor, empero, no se limita a narrar el devenir del escenario político colombiano a lo largo de dichos años, sino que también logra rastrear los eventos políticos previos que más influyeron a los cuatro gobiernos liberales que rigieron el país durante el periodo, específicamente, la reforma constitucional de 1910, que marcó un parteaguas en la forma en que se dirimían las disputas políticas entre los tradicionales partidos Conservador y Liberal. De hecho, según el autor, la Reforma de 1910 estableció una repartición del poder que colocaba al liberalismo como «socio minoritario» de la hegemonía conservadora; de esta manera, la integración del Partido Liberal a través del «voto incompleto» servía para «abrirle parcialmente las puertas al adversario» y así, desde el conservatismo, «impedir que este [el adversario] echara para el monte» (p. 540). Así, con apoyo de fuentes primarias, tanto de periódicos de la época como de archivos personales de políticos de alto y medio rango, que reposan en la Biblioteca Luis Ángel Arango y en la Universidad Externado de Colombia, Gutiérrez Sanín realiza un recorrido atractivo del periodo que le interesa.

[339]

Como es sabido a partir de trabajos anteriores de Gutiérrez Sanín (2007; 2014), la pretensión de este autor no ha sido remover los cimientos de la historiografía tradicional colombiana a partir del uso de fuentes primarias novedosas. En cambio, y de manera no menos pretenciosa, sus análisis son ampliamente reconocidos por su veta puntualmente politológica: es este el segundo registro en el que se desarrollan varios de los capítulos. El autor parte de un marco analítico que combina las preocupaciones tanto de Maurice Duverger como de Joseph Schumpeter sobre la organización y prácticas de los partidos políticos modernos. Esta combinación interpretativa para entender la política llevó al antropólogo colombiano a denominar «marco DS» a su herramienta analítica primordial. Desde esta perspectiva, los partidos son comprendidos como actores privilegiados que disputan el poder y el control del Estado a través de prácticas que, al ser públicas, hacen que estos mismos actores se fortalezcan organizativamente, se imiten y evolucionen en el proceso de enfrentamiento político con sus adversarios.

Como ya se mencionó, uno de los puntos centrales del libro es cuestionar la idea de que los principales actores partidistas de las décadas de 1940 y 1950 en Colombia fueron iguales. Como lo argumenta Gutiérrez Sanín, los partidos efectivamente se parecen en rasgos tales como su multiclassismo y por tener un grado considerable de elementos «oligárquicos», además de su manejo de las clientelas; sin embargo, aquellos se diferencian en sus «tradiciones», «referentes ideológicos» y estrategias (p. 43). Por dichas razones, redujeron el espacio de negociación entre ellos: sus respectivas divergencias en las trayectorias para modernizarse —en tanto organizaciones— signaron las distancias partidistas, que se profundizarían *ad infinitum* en la Violencia. Asimismo, diversos elementos institucionales y coyunturales marcaron dicha diferenciación entre los partidos Conservador y Liberal. Gutiérrez Sanín sostiene que durante la República Liberal el partido oficialista no logró nunca generar un entramado de gobierno estable que sí habría logrado el conservatismo con la mencionada Reforma de 1910. Al contrario, el Partido Liberal reforzó la división entre partidos impulsando otra reforma constitucional, la de 1936, la cual implicó fuertes cambios en lo que respecta a las exclusivas prerrogativas de ciertas corporaciones —por ejemplo, la Iglesia Católica, en asuntos legales y educativos—, trastocó la propiedad rural y, en especial, puso en vigencia el sufragio universal masculino. Frente a este escenario de transformaciones, el Partido Conservador desde 1931 empezó a tomar distancia del poder liberal, al punto de abstenerse a participar en diversos comicios regionales y presidenciales.

Por otra parte, el autor considera que ambos partidos se manejaban al interior del espectro político «izquierda-centro-derecha»; el liberalismo, por su parte, lograba desplegar su accionar a lo largo de los tres matices políticos, permitiendo así que en su seno partidista emergieran un sinnúmero de facciones ideológicas. De esta manera, la debacle del Partido Liberal para 1946 puede explicarse por el fallido intento de gobernar con un partido atomizado irreconciliablemente —santismo, lopismo, gaitanismo, turbayismo, entre otros—. En cambio, el Partido Conservador logró establecer, a partir de su papel opositor y manteniendo su convicción de «huelga electoral» —abstención—, una relativa uniformidad ideológica que mantenía sus cauces en la parte de centro y derecha del espectro político. Esto último, incluso, se marcó aún más con la «disciplina para perros» implementada por el famoso dirigente conservador Laureano Gómez, quien buscó caracterizar cualquier

conciliación —moderados— con el liberalismo en términos de debilidad doctrinaria y traición. A partir de esto se puede entender, al decir de Gutiérrez Sanín, que el Partido Conservador tuvo —respecto al Partido Liberal— un mayor esfuerzo de modernizarse y acomodarse a las prerrogativas de profesionalización de la política impuestas por la Reforma de 1936, a pesar de que le haya costado insoslayables réditos inmediatos y posiciones de poder. Asimismo, durante los años estudiados la «unidad organizativa básica» que se consolidó en ambos partidos fue el Directorio.

Finalmente, el tercer registro del libro —capítulo 6 y conclusiones— es el de la problemática identitaria. En efecto, la cuestión de la identidad política que plantea Gutiérrez Sanín en su más reciente obra no se queda en denunciar la efectiva diferenciación de los partidos tradicionales, cuya uniformidad —«son todos iguales»— fue sugerida y promulgada por actores políticos y analistas a lo largo del siglo xx. Aparte de cuestionar la pertenencia partidista en términos «hereditarios» o de «subcultura», el autor busca también auscultar las «autodefiniciones» y «definiciones del opositor» realizadas por los actores principales de ambos partidos durante la República Liberal. En este punto, el análisis es sumamente ilustrativo, ya que logra dar cuenta de cómo cada organización política caracterizaba a sus seguidores y a sus oponentes, y plasma con éxito las diversas maneras en que tanto los liberales como los conservadores caracterizaban al *pueblo* colombiano en función de representarlo.

[341]

Terminado el esbozo general de los rasgos destacables de la obra, se considera aquí fundamental discutir ciertas cuestiones respecto al tercer registro usado por Gutiérrez Sanín, a saber, el abocado al estudio de las identidades políticas:

Si bien los testimonios de los actores del periodo —que, valga decirse, aparecen muchas veces repetidos, literalmente, en los distintos capítulos del libro— dan ocasión a la riqueza de reflexiones brindadas por el autor, el análisis identitario realizado por Gutiérrez Sanín carece de un entramado conceptual claro. Dicho en otras palabras: la «introducción al debate identitario» al que invita el autor no deja de ser sugestivo, aunque no deja de moverse en un terreno meramente intuitivo. Solo en este sentido es entendible por qué el autor no logra explicar justamente qué es una identidad política, qué lugar ocupa la alteridad en la conformación de un espacio de solidaridad político

específico y, a su vez, la porosidad de las fronteras que se establece entre campos identitarios, en este caso, partidarios. Para decirlo sin ambages, el marco analítico de Gutiérrez Sanín parece desconocer conceptualmente las lógicas específicas que operan en la configuración de identidades políticas, es decir, el establecimiento de un límite de un «nosotros» frente a un «ellos» — que no siempre implica la eliminación física mutua—, la tensión entre parte y todo al interior de una comunidad política, entre otras cuestiones analíticas no menores sobre la problemática identitaria (Aboy, 2001).

Este bache conceptual lleva a que las reflexiones identitarias presentes en *La destrucción de una República* no logren desembocar en conclusiones más certeras sobre la pertenencia partidista de sus actores y, en especial, en la comprensión del enfrentamiento violento que se desataría en Colombia desde 1946 entre partidos. Al respecto, es importante exponer dos críticas puntuales: Gutiérrez Sanín parte erróneamente de una «convergencia homicida», no porque cuestione —con precisión— el postulado que sostiene que al final de la República Liberal ambos partidos eran lo mismo —«entonces, ¿por qué llegaron a matarse?»—, sino porque considera que la convergencia difícilmente pueda ser homicida. Justamente, el hecho de compartir un lenguaje político específico —y no solo un «espacio» de multiclassismo, centrismo y articulación con todas las élites socioeconómicas— es lo que hace que los partidos se diferencien. En otras palabras: se sugiere aquí que es justamente una disputa hegemónica por categorías igualmente compartidas en demasía —léase, «pueblo», «democracia», «orden», «justicia»— lo que llevó al paroxismo el enfrentamiento entre partidos; esto sí, sobre la base de una ya minada «convivencia» entre élites. Al tener en cuenta esto, se podría argumentar que el «juego de espejos» entre los partidos Liberal y Conservador al que remite el autor operaba como una forma de configurar un terreno de disputa de valores políticos similares; o expresado en otros términos: el bipartidismo durante la República Liberal consolidó un campo semántico común de términos políticos que exacerbó la pertenencia identitaria-partidista de sus actores.

En síntesis, se considera aquí sumamente importante que las ciencias sociales colombianas tomen en serio el llamado de Gutiérrez Sanín y se emprenda un estudio profundo sobre las identidades políticas en Colombia. Esta tarea, sin embargo, es imposible sin antes indagar y definir las herramientas conceptuales claves para entender a las identidades políticas

en general. Esto ayudaría, en definitiva, a examinar de manera novedosa la siempre intrincada relación entre identidad, violencia y política, tan presente en la historia colombiana.

*Cristian de Jesús Acosta Olaya (Colombia)**

Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
2. Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá, D. C.: Norma.
3. Gutiérrez Sanín, Francisco. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá, D. C.: Debate.

* Político. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo electrónico: cjacostao@gmail.com - Orcid: 0000-0002-0415-1186

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
- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios

[344]

- 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.

[345]

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.

[346]

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.

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 <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/>

Cualquier inquietud al correo electrónico 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.

[347]

Artículo producto de investigación.* Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

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.

[348]

Discusión. En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

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.

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:

[349]

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

[350] — 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.

- 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*. [351]

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

• 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

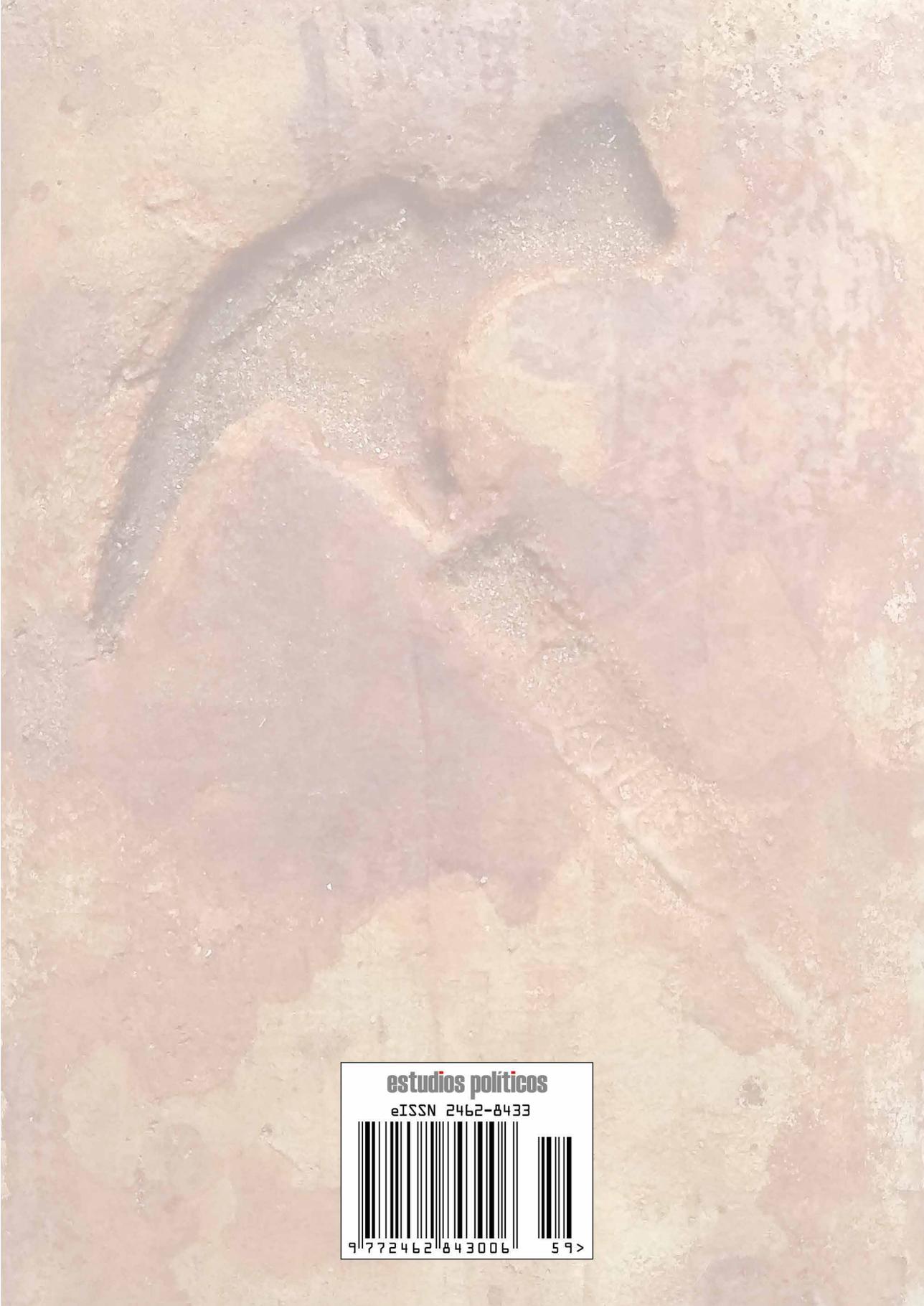
• Formato general

— 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.

[352]



estudios políticos

eISSN 2462-8433



9 772462 843006 5 9 >