

Artista invitada

Lina Velásquez

Yarumal, 1994

linam.velasquez@gmail.com

Estudios realizados

Licenciada en Educación: Artes Plásticas, Universidad de Antioquia, 2021.

Exposiciones individuales

Profundo, Pared Space, México, 2020.

Exposiciones colectivas

Re-velados, Galería José Amor y The Light Gallery, Medellín, 2023.

Heartists, Centro Colombo Americano, Medellín, 2022.

Nuevos Talentos en el Arte, Cámara de Comercio de Medellín, Medellín, 2022 [Finalista].

Comentario de la obra

Partiendo de un discurso a contracorriente elijo hacerle frente a las perspectivas que rechazan, temen, romantizan o banalizan a la muerte. Me sitúo en un lugar en donde mi quehacer artístico y pedagógico facilita escenarios para enfrentarse con la propia impermanencia, y crear experiencias para la subjetivación de la muerte, la pérdida, la ausencia y el duelo. Saltando de archivo en archivo, recurro al estudio de lo aparentemente simple y cotidiano, las pequeñas muertes, los relatos familiares, los recuerdos, las historias, las fotografías y los eventos que nos confrontan con la vulnerabilidad y lo humano. En mi trabajo la imagen ha sido nómada del medio y vigía de la huella que habita en las historias que buscan compensar afectivamente la ausencia, en las palabras que son dedicatoria a la vida vivida y en los imaginarios que nos revelan nuestros propios abismos, tan íntimos y a la vez universales que tratamos de silenciar desesperadamente.

estudios políticos 71

Septiembre-diciembre de 2024, ISSN 0121-5167

estudios políticos

N.º 71, Medellín Septiembre-diciembre de 2024



Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 71, pp. 1-365, Medellín, septiembre-diciembre de 2024, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

71



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*

Dimensiones variables

2019

estudios políticos

N.º 71, Medellín,
septiembre-diciembre de 2024



estudios políticos

estudios políticos

N.º 71

Septiembre-diciembre de 2024

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**

Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: Max Yuri Gil Ramírez

estudios políticos

Estudios Políticos, 71, Medellín, Colombia, septiembre - diciembre de 2024

Director

Germán Darío Valencia Agudelo

Editor académico

Deiman Cuartas Celis

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)
Harlan Koff (Luxemburgo)
Catalina Montoya Londoño (Colombia)
Alejandro Medici (Argentina)
Mehmet Özkan (Turquía)
María Fernanda Ramírez B. (Colombia)
Adrián Raúl Restrepo Parra (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 Revilla Blanco (España)

Comité Honorífico

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

Auxiliar administrativa

Alejandra Valencia Velásquez



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: Max Yuri Gil Ramírez

estudios políticos

Estudios Políticos, 71, Medellín, Colombia, septiembre - diciembre de 2024

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación

Imprenta Universidad de Antioquia
Teléfono (574) 219 53 30
Correo electrónico: imprenta@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.



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: Max Yuri Gil Ramírez

estudios políticos

Estudios Políticos, 71, Medellín, Colombia, septiembre - diciembre de 2024

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-NoComercial-CompartirIgual. Asimismo, la Revista no realiza cobros por el procesamiento o por la postulación de artículos

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

Estudios Políticos is 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, 71, Medellín, Colombia, septiembre-diciembre de 2024, pp. 1-365
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

- La Paz Total en sus primeros dos años** 9-27
_____ *Germán Darío Valencia Agudelo, Deiman Cuartas Celis*

Artículos

- Ponerle fin a la confrontación armada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), más que voluntad de paz** 29-56
Ending the Armed Confrontation with the National Liberation Army (ELN), More than a Will for Peace
_____ *Camilo Echandía Castilla, Irene Cabrera Nossa*

Infraestructuras sociales e institucionales para la paz en Colombia.

- Una revisión de la literatura** 58-82
Social and Institutional Infrastructures for Peace in Colombia.
A Literature Review
_____ *Deicy Patricia Hurtado Galeano, Sebastián Mejía Ríos*

Las voces de responsables de secuestro en procesos de esclarecimiento de la verdad y producción de memorias. El caso del reconocimiento de secuestro en Caicedo, Antioquia, 2021

- 84-112
The Voices of Perpetrators of Kidnapping in Truth-Telling Processes and the Production of Memories. The Case of the Recognition of Kidnapping in Caicedo, Antioquia, 2021
_____ *Irene Piedrahita Arcila*

Experiencias de pobladores de San Pedro de Urabá y Tierralta en tiempos de transición en Colombia

- 114-137
San Pedro de Urabá and Tierralta Dwellers' Experiences in Times of Transition in Colombia
_____ *Eliana Sánchez González*

Caracterización de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales asesinadas entre 2017-2022 en el departamento de Chocó

- 139-166
Characterization of Human Rights Defenders and Social Leaders Murdered between 2017-2022 in the Department of Chocó
_____ *Olga Lucía Fernández Arbeláez, Leisa Yohana Martínez Valois*

Los datos, una nueva arma para el activismo en derechos humanos

- 168-191
Data, A New Weapon for Human Rights Activism
_____ *Robinson Sánchez Tamayo, Stephania Yate Cortés*

La racionalidad político-educativa del discurso estatal de las competencias en Colombia, 2002-2016	193-217
The Political-Educational Rationality of the State Discourse on Competencies in Colombia, 2002-2016	
_____ <i>Felipe Cárdenas Támara, Johanna Choconta Bejarano</i>	
Alcances de la coordinación interinstitucional en Colombia. Un inventario analítico de documentos Conpes, 1993-2015	219-248
The Scope of Inter-Institutional Coordination in Colombia. An Analytical Inventory of CONPES Documents, 1993-2015	
_____ <i>Patricia Herrera-Kit, Alejandro Balanzó-Guzmán, María José Mateus Grandas, Juan José Cortés Niño</i>	
Experiencias y desafíos de la revocatoria de mandato por «incumplimiento del programa electoral». Los casos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia	250-274
Experiences and Challenges of the Recall for “Non-Compliance Electoral Program”. The Cases of Colombia, Ecuador, Perú and Bolivia	
_____ <i>Itzel Ethelvina Cruz Pérez</i>	
El vicediós siempre es ateo. Paradojas del rol político de los vicepresidentes en los gobiernos de América Latina	276-299
The Vice-God is Always an Atheist. Paradoxes of the Political Role of Vice Presidents in Latin American Governments	
_____ <i>Ana Polack, César Alejandro Ramírez Chaparro</i>	
Disputar derechos en el espacio público. La organización de trabajadores feriantes de la economía popular en Olavarría, Provincia de Buenos Aires, Argentina	301-322
Disputing Rights in the Public Space. The Organization of Popular Economy Fair Workers in Olavarría, Province of Buenos Aires, Argentina	
_____ <i>Matías Rafael Pizarro</i>	
Ensayo	
Análisis de patronazgo en el régimen político colombiano a la luz de Alexis de Tocqueville. Un homenaje al profesor Iván Darío Arango	324-337
Analysis of Patronage in the Colombian Political Regime in the Light of Alexis de Tocqueville. A Tribute to Professor Iván Darío Arango	
_____ <i>Andrea Arango Gutiérrez</i>	
Reseñas críticas	
Le Mauff, Julien. (2024). <i>L’empire de l’urgence</i>. PUF.	339-347
_____ <i>Eguzki Urteaga</i>	
Pardo Rueda, Rafael. (2024). <i>Horizontes para la paz</i>. Planeta.	349-356
_____ <i>Germán Darío Valencia Agudelo</i>	
Indicaciones para autores y proceso de evaluación	357-365

Editorial



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación*

Microestratigráfica

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



Editorial

La Paz Total en sus primeros dos años

El 7 de agosto de 2024 la política pública de Paz Total cumplió sus primeros dos años. A pesar de que la Ley 2272 de 2022 o Ley de Seguridad Humana y Paz Total —en adelante, Ley de Paz Total— fue aprobada por el Congreso de la República un par de meses después de posicionado el presidente Gustavo Petro —el 4 de noviembre de 2022—, se puede afirmar que esta política comenzó a operar desde el mismo día que se inició este nuevo mandato. En su discurso de posesión, Petro (2022, agosto 7) anunció que buscaría durante su Presidencia involucrar en la construcción de la paz a todos los actores de la guerra: «Convocamos a todos los armados a dejar las armas [...]. Que la paz sea posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado». De ahí que sea apropiado hablar de los dos primeros años de la política pública de Paz Total en agosto de 2024.

Esta política se estructuró en cinco capítulos y veinte artículos (Valencia, 2022). En el primero se presentan las Definiciones —artículos 1 y 2—; en el segundo los Mecanismos para la Paz Total —artículos del 3 al 9—; en el tercero el Servicio Social para la Paz —artículos 10 y 11—; en el cuarto se señalan Otras disposiciones —artículos del 12 al 18—; y en el quinto se habla de las Prórrogas, la Vigencia y las Derogatorias —artículos 19 y 20— (Ley 2272 de 2022).

Precisamente, debido a la amplitud de temas y asuntos que están involucrados en esta política, en este texto sólo se aborda el componente de las «Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz» (artículo 2, literal c [i]) y los «Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento» (artículo 2, literal c [ii]), dispuesto en la Ley.

El componente se ha traducido en la apertura —hasta septiembre de 2024— de nueve procesos de paz; en cuatro de ellos el Gobierno ha

reconocido el carácter político del Ejército de Liberación Nacional (ELN), del Estado Mayor Central (EMC) —organización conformada por tres facciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)—, de la Segunda Marquetalia (SM) y del Frente Comunereros del Sur (FCS) —disidencia del ELN—; los otros cinco procesos son de carácter de sometimiento a la justicia y desmantelamiento, con las mesas de conversación de Itagüí —en el Valle de Aburrá, integrada por catorce estructuras armadas ilegales del crimen organizado de alto impacto (EACAI)—, de Buenaventura —en la que participan dos estructuras— y de Quibdó —conformada por cuatro organizaciones—; además de los procesos con el Clan del Golfo —autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC)— y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) —antes denominados Los Pachenca—.

El objetivo de este texto es hacer un balance de los nueve procesos de paz que se abrieron durante los dos primeros años de la política pública de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro —de agosto de 2022 a agosto de 2024—. En la primera parte se realiza una caracterización de los nueve procesos, agrupados en aquellos a los que se les reconoce un carácter político o insurgente, y aquellos que tienen un enfoque de sometimiento dado su fin criminal; y en la segunda parte se identifican y analizan algunos componentes de los procesos de paz que es necesario resaltar, así como aspectos problemáticos y retos que tiene la implementación de la política de Paz Total, tanto en la segunda parte del gobierno de Gustavo Petro como en los gobiernos que vendrán.

Dinámicas de los nueve procesos involucrados en la Paz Total

Desde el primer día de gobierno de Gustavo Petro se priorizaron los diálogos de paz como la mayor apuesta para manejar el orden público, de ahí que un par de días después de posesionarse como mandatario de los colombianos y de asignar los primeros cargos creó una comisión liderada por el ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva, para que hiciera los buenos oficios de invitar a la delegación de paz del ELN —en La Habana, Cuba, desde hacía cuatro años— a que se vinculara a la propuesta de Paz Total del nuevo gobierno (Palomino, 2022, agosto 11).

Mientras se reanudaban los diálogos de paz con el ELN, de forma paralela el Gobierno y un grupo de congresistas avanzaron en el diseño de un Proyecto de Ley presentado al Congreso de la República como Ley

de Seguridad Humana y Paz Total —el Proyecto de Ley presentado al Senado fue el 181 de 2022 y el de la Cámara de Representantes el 160 de 2022 presentado el 30 de agosto—. Al frente de la elaboración y defensa de este Proyecto de Ley estuvo el senador Iván Cepeda, que logró que se aprobara el 4 de noviembre de 2022 (Valencia, 2022, noviembre 30). Una norma que se convierte en la invitación formal para que todos los actores armados del país se vinculen a procesos de paz en este gobierno.

La tercera acción que sirvió de lanzamiento de la política de Paz Total ocurrió en la tarde del 31 de diciembre de 2022: el presidente Gustavo Petro quiso cerrar el año dando un mensaje a la sociedad y a la comunidad internacional de que su política de paz estaba avanzando y dando sus primeros frutos, y anunció con el Decreto 2656 de 2022 el inicio de un cese multilateral al fuego con el ELN, las Disidencias de las FARC-EP y el Clan del Golfo. El anuncio fue bien valorado por la sociedad, pero tomó por sorpresa a varios actores involucrados en la guerra, entre ellos, al ELN. El objetivo de este Decreto era crear un ambiente propicio para la apertura de procesos de paz, comprometiendo a los actores armados a silenciar los fusiles, al menos, durante el tiempo dedicado a los acercamientos y las negociaciones de paz (FIP, 2023).

En síntesis, durante los primeros cinco meses de la política de Paz Total el Gobierno colombiano realizó varios hechos con los que buscó abrir «ventanas de oportunidades» para que se comenzaran a vincular formalmente todos los actores armados organizados a la propuesta de paz. Se reconoció desde el primer día la necesidad de vincular a los diversos grupos armados a procesos de paz, a unos les reconoció un carácter político y a otros su naturaleza delincinencial, pero con ambos tipos de actores ha buscado acercarse para conversar (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Procesos de paz iniciados durante el gobierno de Gustavo Petro, 2022-2024.

Lugar de instalación de la mesa de diálogos	Fecha de instalación de las mesas de diálogo	Naturaleza reconocida del actor armado	Nombre(s) del grupo armado organizado
1. La Habana, Cuba	21 de noviembre de 2022	Político	ELN

Cuadro 1. (Continuación).

Lugar de instalación de la mesa de diálogos	Fecha de instalación de las mesas de diálogo	Naturaleza reconocida del actor armado	Nombre(s) del grupo armado organizado
2. Itagüí, Valle de Aburrá	2 de junio de 2023	Sociojurídico	Estructuras armadas ilegales de Medellín y el Valle de Aburrá. Catorce bandas, entre ellas: El Mesa, Pachelly, Los Pesebreros, Los Triana, Chatas, Niquía, Camacol, La Terraza.
3. Buenaventura, Valle del Cauca	18 de julio de 2023	Sociojurídico	Estructuras armadas ilegales de Buenaventura: Los Shottas y Los Espartanos.
4. Quibdó, Chocó	18 de agosto de 2023	Sociojurídico	Estructuras armadas ilegales de Quibdó: Los RPS, Los Locos Yam y Los Mexicanos.
5. Tibú, Norte de Santander	17 de octubre de 2023	Político	Estado Mayor Central (EMC) de las FARC-EP, organización conformada por tres facciones.
6. Caracas, Venezuela	24 de junio de 2024	Político	Segunda Marquetalia (SM).
7. Pasto, Nariño	21 de julio de 2024	Político	Frente Comuneros del Sur (FCS), disidencia del ELN.
8. Sin Dato	1.º de agosto de 2024	Sociojurídico	Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), o Los Pachenca.
9. Sin Dato	1.º de agosto de 2024	Sociojurídico	Clan del Golfo o Ejército Gaitanista de Colombia (EGC).

Fuente: elaboración propia.

Procesos de paz con carácter político

Frente a los actores con carácter político se encuentra, en primera instancia, al ELN. A esta agrupación armada fue la primera que el gobierno Petro le ofreció el reinicio de un proceso de paz. Luego del ofrecimiento del encuentro con la delegación del Gobierno, liderada por el canciller Álvaro Leyva en agosto de 2022, esta guerrilla aceptó el reinicio de las

negociaciones. Durante tres años y medio, desde enero de 2019 hasta noviembre de 2022, los diálogos de paz con el ELN estuvieron congelados, el presidente Iván Duque había cerrado la Mesa con la agrupación armada cuando esta guerrilla realizó un atentado con un carro bomba en la Escuela de Cadetes de la Policía General Santander que dejó 23 personas muertas y más de 100 heridos.

El reinicio del proceso de paz con el ELN se dio a partir del 12 de agosto de 2022, cuando el recién nombrado alto comisionado para la Paz, Danilo Rueda, anunció que su Oficina retomaría los diálogos con esta organización. A partir de allí comenzó una serie de hechos trascendentales en 2022: la suspensión de las órdenes de captura contra los delegados del ELN, el 20 de agosto; el ingreso de Venezuela como país garante, el 13 de septiembre; el acompañamiento del proceso de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del reino de Noruega y de la Iglesia católica, el 2 de octubre; y la instalación de la Mesa Negociaciones de Paz el 21 de noviembre en Caracas, Venezuela (El Espectador, 2024, abril 15).

Durante un año y diez meses de funcionamiento la Mesa ha tenido al frente dos jefes negociadores: el primero fue Otty Patiño, que lideró la negociación hasta que en 2023 ocupó el cargo de alto comisionado para la Paz, reemplazando a Danilo Rueda; y la segunda ha sido Vera Grave. Ambos delegados fueron miembros del Movimiento 19 de Abril (M-19), desmovilizados en la década de 1990 y muy cercanos al presidente de la República.

La Mesa de Negociación de Paz con el ELN, hasta agosto de 2024, ha vivido seis ciclos de diálogos: el primer ciclo se dio entre el 4 y el 12 de diciembre de 2022 y el último entre el 23 de enero y el 6 de febrero de 2024. Durante este tiempo las delegaciones lograron firmar 28 acuerdos parciales y varios protocolos (Valencia, 2024). Entre los más importantes compromisos están el Acuerdo de México, donde quedó establecida la agenda definitiva de negociaciones; dos acuerdos de cese al fuego bilateral, nacional y temporal, de 180 días cada uno: el primero fue el Acuerdo de Cuba el 2 de mayo de 2023, con inicio del cese el 3 de agosto, y el segundo el 5 de febrero de 2024, cuya duración fue hasta el 3 de agosto de ese año; varios acuerdos de acciones humanitarias —como la liberación de rehenes—; y el acuerdo de participación de la sociedad en los diálogos de paz el 19 de julio de 2023.

Durante este tiempo el proceso de paz también ha sufrido varias crisis: la primera de ellas ocurrió a comienzos de 2023 tras el anuncio del cese al fuego multilateral del presidente Petro el 31 de diciembre de 2022 (El Espectador, 2024, abril 15). Según el ELN, el Gobierno tomó la decisión de manera individual y no los involucró en la decisión a sabiendas de que era un tema que interesaba a ambas partes. El grupo guerrillero desmintió al Ejecutivo unos días después del anuncio, negó el supuesto acuerdo y no lo aceptó. Este tema se discutió en el segundo ciclo de diálogos en México y se acordó que en el tercer encuentro se discutiría el tema, en el que efectivamente se estableció el cese al fuego bilateral, cuyo inicio fue el 3 de agosto de 2023, con lo cual se superó la primera crisis.

La segunda tensión en el proceso de paz ocurrió desde el 28 de octubre de 2023, cuando la organización guerrillera secuestró o retuvo al padre del futbolista Luis Díaz en el municipio de Barrancas, La Guajira. A pesar de que se tenía un acuerdo parcial de cese al fuego bilateral, nacional y temporal, la organización guerrillera defendió su postura de continuar cometiendo delitos como extorsión, secuestro y otras actividades relacionadas directamente con los negocios ilegales.¹ El ELN siguió realizando las retenciones con fines económicos, lo que se convirtió en un agravio contra el proceso, la sociedad y el Estado. La manera del mejorar el clima frente al proceso de paz fue con la liberación del papá de Luis Díaz el 9 de noviembre de 2023 y el compromiso de discutir y aprobar en el quinto ciclo del 4 al 17 de diciembre la suspensión del secuestro con fines extorsivos.

Finalmente, la tercera crisis inició en febrero de 2024, cuando se comenzó a hablar de los diálogos regionales en el departamento de Nariño. El Gobierno nacional autorizó al gobernador de Nariño, Luis Alfonso Escobar, involucrar al Frente Comuneros del Sur del ELN en acciones de desminado humanitario. Para el Comando Central del ELN (COCE) esto resultó ser una acción «violatoria a lo pactado en la Mesa de Conversaciones» y, por lo tanto, llamó «a consultas» a su delegación. Esto significó el congelamiento del proceso y al cumplir los dos años se mantiene en este estado, incluso profundizándose el conflicto debido a la imposibilidad que tiene la Mesa de prorrogar un tercer acuerdo de cese al fuego (Valencia, 2024, febrero 26).

¹ De acuerdo con la teoría de conflictos, el cese al fuego no conlleva el cese de hostilidades contra la población civil, sólo es un compromiso para no dispararse entre los dos ejércitos, el legal e el ilegal (Valencia, s. f.).

Paradójicamente, la parálisis de la Mesa de Negociaciones de Paz con el ELN resultó ser para el Gobierno colombiano una oportunidad para la apertura de un segundo proceso de paz con el Frente Comuner del Sur (FCS). Luego del anuncio de congelamiento del proceso con el ELN, tanto esta guerrilla como el Gobierno nacional sentaron posición: el primero afirmó que el FCS es una fracción disidente que no hace parte de la organización —fueron expulsados del ELN— y el segundo decidió vincularlo a la política de Paz Total. Fue así como el 12 de marzo de 2024 el alto comisionado para la Paz, Otty Patiño, comunicó al país que con esta agrupación disidente del ELN se iniciaban negociaciones (Salazar, 2024, agosto 16). Esto derivó en la creación de una nueva mesa y una agenda de diálogos que promete ser, antes de finalizar el gobierno Petro, un proceso exitoso de desarme, desmovilización y reinserción (Mejía, 2024, septiembre 21).

Los otros dos procesos de paz que tienen carácter político son con el Estado Mayor Central (EMC) —específicamente, con los bloques Comandante Jorge Suárez Briceño, Magdalena Medio Comandante Gentil Duarte y frente Comandante Raúl Reyes— y la Segunda Marquetalia (SM). Ambas organizaciones tienen su origen en las desmovilizadas FARC-EP: del primer grupo hacen parte tres organizaciones que no firmaron el Acuerdo final de paz ni se desmovilizaron en 2016; y del segundo grupo, unos reincidentes que, bajo el liderazgo de Luciano Marín Arango, alias Iván Márquez, retomaron las armas en 2019.

Con el EMC el Gobierno nacional comenzó los acercamientos desde que se aprobó la Ley de Paz Total y luego fueron incluidos en el Decreto 2656 de 2022 de cese multilateral del fuego. Aunque los diálogos formales comenzaron el 13 de marzo de 2023, fue con la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz en el Centro Cultural de San José del Guaviare —la capital del departamento— que se vio avances en el proceso (Valencia, 2024, marzo 11). Luego de muchas tensiones y dificultades durante los primeros seis meses, desde el 16 de octubre de 2023 se han realizado cuatro ciclos de conversaciones.

Este ha sido un proceso acompañado por autoridades locales —Alcaldía y Gobernación—, la Defensoría del Pueblo, la Cámara de Comercio del Guaviare y varios miembros de la comunidad internacional —Organización de las Naciones Unidas (ONU), Misión de Apoyo al Proceso de Paz de

la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA) y los países garantes de Irlanda, Suiza, Noruega y Venezuela—; además, están involucradas organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales como la Conferencia Episcopal y el Consejo Mundial de Iglesias.

Entre los logros de este proceso están el Acuerdo sobre los Lineamientos Base para la Elaboración de la Agenda de Diálogos y la Construcción de Paz —firmado en Tibú, el 16 de octubre de 2023—, con el que se busca lograr transformaciones territoriales y la superación de la dependencia de las economías consideradas ilícitas; un acuerdo de cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional con impacto territorial que comenzó a operar el 16 de enero de 2024 y que se extendió hasta el 15 de julio del mismo año; además, otro acuerdo firmado el 12 de diciembre de 2023 en el que se comprometen al abandono del secuestro con fines económicos (Valencia, 2024, marzo 11).

En cuanto al proceso con la Segunda Marquetalia (SM), estos diálogos de paz se iniciaron el 9 de febrero de 2024, cuando el consejero comisionado de Paz, Otty Patiño, informó a la opinión pública que a partir de esa fecha el Gobierno nacional retomarí­a los diálogos y la negociación con la organización armada rebelde. Luego le siguió el reconocimiento por parte del Gobierno de un grupo re-insurgente como un grupo armado ilegal con el que se puede negociar y, por lo tanto, autorizó la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia (Resolución 64 de 2024).

Entre el 3 y 4 de junio se reunieron representantes del Gobierno nacional —entre ellos, el alto comisionado para la Paz— y de la re-insurgencia —en cabeza de Iván Márquez, jefe de la SM—, y emitieron un comunicado conjunto donde presentan un acuerdo para el inicio formal de la Mesa, en el que se logró firmar una declaración conjunta compuesta por once puntos en los que la SM se compromete a desescalar el conflicto armado, al alistamiento de los Territorios de Paz y a buscar los buenos oficios de otros países —como Cuba, Noruega y Venezuela— y otros actores —como la Conferencia Episcopal de Colombia y la ONU— para desarrollar apropiadamente el proceso (punto 3).

La re-insurgencia se comprometió de manera unilateral a desescalar el conflicto y a no recurrir a acciones violentas contra la fuerza pública como muestra de buena voluntad y con el fin de crear un clima propicio

para los diálogos de paz; asimismo, a no realizar prácticas de secuestro con fines económicos y acciones que afecten el medio ambiente. Esta promesa implica todo un reto para las partes, pues la desconfianza de la ciudadanía frente a esta agrupación es evidente, sobre todo, por el escándalo que rodea a su líder Iván Márquez.

Procesos de paz con carácter sociojurídico

El segundo grupo de la Paz Total lo componen cinco procesos, todos ellos se caracterizan por hacer parte de las conversaciones sociojurídicas (véase cuadro 1). En este grupo están las organizaciones que el Estado ha denominado estructuras armadas ilegales del crimen organizado de alto impacto (EACAI). Estos son procesos de sometimiento y no de negociación, por tanto, convocan a tener un enfoque de administración de justicia y creación de incentivos para el acogimiento individual y colectivo a la justicia, acompañado de un seguimiento a la reducción de la violencia en el territorio, como el cese al fuego y de hostilidades.

Siguiendo el orden temporal en que fue dándose apertura a cada uno de los cinco procesos de paz, el primero fue con las estructuras armadas ilegales de Medellín y del Valle de Aburrá, integrado por catorce organizaciones entre las que está La Oficina, El Mesa, Pachelly, Los Pesebreros, Los Triana, Chatas, Niquía, Camacol y La Terraza. Estos diálogos sociojurídicos se instalaron durante el tiempo que Danilo Rueda estuvo como alto comisionado para la Paz en la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad La Paz de Itagüí el 2 de junio de 2023, aunque desde hacía seis meses se habían dado señales de querer incorporarse al espacio de diálogo sociojurídico y aportar a la construcción de la paz completa en el país (Valencia, 2022, noviembre 30). En la instalación se contó con la presencia de múltiples representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional, entre ellos, la Iglesia católica, la ONU, MAPP-OEA, organizaciones comunitarias locales y la academia.

En un año y dos meses que lleva este Espacio de Conversaciones Sociojurídico los avances han sido pocos; sin embargo, Jorge Mejía, facilitador de la paz urbana del Gobierno hizo, al cumplir el primer año, un balance positivo. Entre los logros que destaca están:

La reducción de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes, que durante este primer trimestre de 2024 ha sido la más baja en los

últimos 40 años. También la caída en variables como el hurto —con una reducción del 22%—, los atracos con arma de fuego —cayeron en 33%— y el hurto a residencias —disminuyó 16%—, entre otras variables (Valencia, 2024, junio 17).

El segundo proceso es el de Buenaventura. En este se han vinculado las organizaciones de Los Shottas y Los Espartanos, quienes tienen en sus filas a por lo menos 1700 integrantes. Fueron varios los episodios en que ambas organizaciones manifestaron su intención de conversar alrededor de la paz urbana antes de la instalación de la mesa que ocurrió el 18 de julio de 2023. Este proceso ha sido acompañado por la Iglesia católica y la ONU, además por miembros del sector privado —Sociedad Portuaria, Cámara de Comercio de Buenaventura, la academia y el gremio de comerciantes de la ciudad—. Cuenta con avances como la construcción de una agenda, la discusión de temas centrales del conflicto y protocolos para avanzar en reducción del conflicto y acciones criminales y treguas entre ambas bandas criminales (La Silla Vacía, 2024, enero 26).

El tercer proceso se conoce como la Paz Urbana de Quibdó. En este se encuentran las organizaciones armadas Los RPS, Los Locos Yam, Los Mexicanos y Los Zetas. La vinculación de estas cuatro estructuras a la Paz Total comenzó el 16 de diciembre de 2022, cuando la Oficina del Alto Comisionado para la Paz recibió una comunicación de las primeras tres bandas con la intención de sumarse a la política. Luego, el 18 de agosto, se instaló el Espacio de Conversación con ellas, a la que se les unió el 15 de septiembre Los Zetas.

El balance que hace el Gobierno, al cumplir sus primeros dos años, frente a este proceso apunta a que el espacio va en marcha, a pesar de las dificultades. Entre los avances de este Espacio están los acuerdos de suspensión de extorsiones a sectores de profesores, personal de la salud y constructores de obras comunitarias en los barrios. Se resaltan también las ofertas institucionales para empleo y educación para los jóvenes pertenecientes a las agrupaciones criminales. De acuerdo con la Oficina del Consejero Comisionado, se busca que:

Cerca de 500 integrantes de estas estructuras armadas (principalmente jóvenes), puedan vincularse a programas que les permitan contar con alternativas de sostenimiento diferentes al conflicto armado. [...] Además, buscamos brindar alternativas económicas, culturales

y sociales a los jóvenes integrantes de estas estructuras armadas, quienes han visto en las armas su único sustento (El Espectador, 2024, agosto 8).

En conclusión, respecto a los tres frentes de trabajo que algunos denominan Componente Urbano de la Paz Total se ha logrado que en los tres territorios —Buenaventura, Quibdó y Área Metropolitana del Valle de Aburrá— sea común observar cómo los actores armados ilegales hacen treguas y pactos de no agresión en sus zonas de influencia y donde manejan sus negocios o controlan un territorio. Y lo hacen emitiendo tan sólo una simple orden que es acatada fielmente por la estructura armada. Pero también se destacan problemas como la falta de un marco normativo que incentive y dé claridad a los procesos de paz, además de un compromiso del Gobierno nacional y de los gobiernos locales y regionales por apoyar estas conversaciones. Esto ha provocado que la Paz Urbana sea lenta, no tenga clara unas agendas de diálogo, se cuente con pocos recursos y los resultados sean limitados.

Finalmente, las últimas dos agrupaciones que se han comenzado a involucrar en los procesos de la Paz Total son con el EGC y las ACSN. A pesar de que el Gobierno los había tenido en cuenta desde el inicio de la política, la apertura de un Espacio de Conversaciones Sociojurídico se hace sólo pasados dos años, el 1.º de agosto de 2024. El Gobierno publicó las Resoluciones 257 y 300 de 2024 en las que informó que se crearía, a partir de agosto de 2024, dos nuevos Espacios de Conversación Sociojurídicos (artículo 1) con estas dos estructuras, con el objetivo de «verificar la voluntad de transitar hacia el Estado de Derecho [y] fijar los términos de sometimiento a la justicia en los términos permitidos en la Ley» (Resolución 257 de 2024, artículo 1). Pero para septiembre de 2024 no se conoce nada más de los dos procesos de paz.

Asuntos novedosos, los problemas y retos de la Paz Total

Lo novedoso

Como es común en todo gobierno —sea de los ámbitos local, regional o nacional— sus líderes buscan que sus programas, políticas y acciones se diferencien de los mandatarios anteriores. En el caso de Gustavo Petro, este buscó que su política de paz se diferenciara de los dos gobiernos anteriores, de ahí que denominara a su apuesta la «Paz Total», la cual se aleja de la

«paz parcial» que se adelantó en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) que negoció primero con las FARC-EP entre 2012 y 2016, y luego con el ELN entre 2017 y 2018. Y también se aleja de la política de «Paz con Legalidad» del expresidente Iván Duque (2018-2022) que finalmente cerró las puertas al diálogo con cualquier grupo armado (Archila y Duque, 2021).

Esto significó que el gobierno Petro le abriera la compuerta de la paz a todos los grupos armados y con ello las mesas de negociación donde bien participan dos actores —el Gobierno y un ilegal, caso ELN, FCS, SM— o bien mesas multilaterales —donde el Gobierno se enfrenta a varios actores, caso de los Espacios de Conversación Sociojurídicos con las organizaciones criminales de la Paz Urbana en Itagüí, Buenaventura y Quibdó—, convirtiéndose esta decisión en una gran novedad respecto a los procesos anteriores.

Sin embargo, las novedades no han parado allí. Las presiones de los grupos armados organizados ilegales con los que negocia han buscado también inyectar diferencias a cada uno de los procesos. El más creativo ha sido el ELN, que desde el mismo momento que reiniciaron los diálogos buscó que el Gobierno aceptara algunas exigencias o relajara las costumbres hasta el momento acumuladas con los procesos anteriores (Valencia, 2024), como iniciar una mesa de diálogos sin una agenda clara de negociaciones.

Si algo ha sido claro para los gobiernos nacionales luego de los fallidos diálogos del Caguán durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2001) es la necesidad de sentarse a negociar con un actor armado que haya puesto las cartas sobre la mesa respecto a las pretensiones que tiene con el proceso. De ahí que se firme, desde antes del primer ciclo de negociaciones, una agenda con temas, reglas y actores. Sin embargo, con el ELN esto no ocurrió, tuvo que esperarse hasta el primer ciclo para lograr pactar una agenda de seis puntos.

Otra novedad ha sido tener una Mesa de Diálogos itinerante, como ocurre con el ELN, que logró que el Gobierno aceptara cambiar la costumbre de negociar en un solo sitio —como pasó con las FARC-EP en los cuatro años que duró el proceso de negociación en La Habana, Cuba— por un proceso en varios países amigos: comenzó en Venezuela, continuó en México, se fue para Cuba, vino a Colombia y luego continuará, probablemente, en Europa. Esta medida también la está buscando la Segunda Marquetalia (Valencia, 2024).

Se resaltan aquí otras dos novedades: la primera es la exigencia de todos los actores armados de involucrar a la sociedad civil en todas las fases de la negociación, desde el inicio hasta el final. Así ha operado en los procesos de paz con carácter político —ELN, FCS, EMC y SM— y así ocurre también con los Espacios de Conversación Sociojurídicos. En ambos tipos de procesos todas las organizaciones armadas han buscado involucrar a la sociedad con la pretensión de ganar legitimidad ante este tercer actor y dar, poco a poco, un aire más político a los procesos de paz.

La segunda novedad es trabajar en la elaboración y firma de acuerdos parciales, y avanzar en su implementación inmediata, propuesta inicialmente por el ELN como forma de diferenciarse de las dinámicas que se vivieron en el proceso de paz con las FARC-EP entre octubre de 2012 y noviembre de 2016, en el que se tuvo como acuerdo inicial que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Pero en este nuevo proceso se ha buscado implantar que «debe avanzarse en la implementación de los acuerdos parciales mientras se llega a un acuerdo final» (Valencia, 2024). De ahí que con esta organización guerrillera se haya logrado firmar durante los dos primeros años de la Paz Total veintiocho acuerdos parciales y varios protocolos.

Dinámica que también han buscado construir todos y cada uno de los ocho restantes procesos de paz, incluso en los acuerdos unilaterales con las organizaciones criminales de las ciudades, las cuales han buscado implementar sus acuerdos de reducción de hostilidades contra la población civil. Con el EMC se viene firmando protocolos con los que se busca implementar de inmediato transformaciones en los territorios, como el último acordado el 10 de marzo de 2024, al cierre del cuarto ciclo, en el que se firmaron siete documentos, en uno de ellos se acuerdan acciones específicas para los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Meta y Guaviare, así como para la región del Catatumbo en el Norte de Santander. Se trata de acciones concretas con las que se busca aportar al desarrollo sostenible, la reforestación y la conservación de los recursos naturales.

Los problemas

A pesar de los logros obtenidos, los asuntos que han dificultado la implementación de la política pública de Paz Total son numerosos (Niño, 2023), comenzando con la ausencia de un texto estilo Documento Conpes en el que se logre presentar una visión completa de lo que significa la

implementación del programa de paz para el Gobierno. Desde el comienzo del mandato Petro se la ha acusado de improvisar y no tener claro el camino de la Paz Total. Un ejemplo fue como actuó con el Decreto del cese al fuego multilateral el 31 de diciembre, el cual sumió en su primera crisis al proceso de paz con el ELN; además, tuvo que echar para atrás la medida con el Clan del Golfo en marzo de 2023, después de que se descubriera que esta estructura estaba involucrada en hechos de violencia en medio del paro minero en las subregiones del Nordeste y el Bajo Cauca antioqueño; o con el EMC, el 22 de mayo de 2023, debido a la masacre de cuatro jóvenes indígenas en Putumayo.

Esto ha provocado que no se cuente con unos lineamientos claros y precisos de cómo actuar en los procesos de paz que tienen carácter político, ni mucho menos con los que se tiene un carácter de sometimiento. Sólo se tiene una ley y un conjunto de textos —elaborados por académicos y defensores de la idea de Paz Total— que sirven como material para buscar entender y dar contenido a la Paz Total (Velandia, 2024). De ahí que los problemas, crisis y asuntos difíciles en torno a la política sean la constante en los dos primeros años de su implementación (Zuleta, 2023, enero 15).

El proceso de paz con el ELN, el más emblemático de este gobierno, ha pasado por tres grandes crisis desde su inicio, siendo la última, debido al comienzo de los diálogos regionales con el Frente Comuner del Sur, la más fuerte. Desde febrero hasta septiembre de 2024 la Mesa de Negociación de Paz con el ELN se ha congelado. Ni siquiera la entrega de los informes del Comité Nacional de Participación en junio de 2024, ni la necesidad de encontrarse para renovar el tercer cese al fuego temporal en agosto de 2024 han sido capaces de obligar al ELN a reiniciar el proceso.

Una situación similar ocurre con los Espacios de Conversación Sociojurídicos. Las tres mesas de la Paz Urbana no han logrado avanzar, a pesar de la disposición de los diecinueve actores involucrados (Shuldiner y Saffon, 2024, mayo 3). El Gobierno no ha logrado que el Congreso de la República discuta y apruebe la propuesta de ley de sujeción o sometimiento presentada a comienzos de 2023, una norma con la que se busca fortalecer uno de los pilares de la política de Paz Total, lo que ha imposibilitado tener una norma que le de claridad a los implicados, en especial, para colaborar con la justicia e iniciar procesos de sometimiento colectivo, de reparación y de justicia con las víctimas. De no aprobarse o cambiarse mucho la

propuesta de ley se dejaría en el limbo jurídico a estos acercamientos y motivaría la desbandada o el retiro de sus cabecillas.

El problema final es el que se tiene con la opinión pública. Al parecer, existe poco interés por parte de la sociedad en la implementación de la política de paz. Se nota el desinterés de la ciudadanía por lo que pasa en cada uno de los procesos. Un desinterés que conlleva, a su vez, a un desconocimiento de la importancia de los procesos de negociación, como ocurre con las conversaciones urbanas de paz, donde se presenta una baja participación y atención de la ciudadanía y de las diversas organizaciones comunitarias. En este sentido, faltan mayores esfuerzos para ampliar la legitimidad y la confianza en estas mesas.

Los retos

Como ha quedado claro en la Ley de Paz Total, esta política quiere convertirse en política de Estado, la cual vincule o amarre a todos los gobernantes del país a la idea de buscar la paz por la vía negociada. En este sentido, el mayor reto que tiene la política de gobierno es convertirse en política de Estado. Para lograrlo, es decir, para que el próximo gobierno que llegue no la cambie o establezca otra, debe el gobierno Petro realizar varias reformas y dejar instaladas una serie de medidas que sea necesario continuar. Que llegue el que llegue a la Presidencia se mantenga atado a la política de Paz Total.

En primer lugar, se debe avanzar en propuestas de ley que permitan acoger a todos los actores en los procesos de paz, incluyendo disidentes y reincidentes. Aprobar más normas que tengan que cumplir o, al menos, que sean difíciles de cambiar. El país tiene muchos avances normativos en términos de negociaciones políticas con grupos insurgentes o rebeldes, pero pocos con actores criminales, en especial, con procesos colectivos de sometimiento a la justicia. Es necesario que se diseñe, discuta y avance en propuestas de ley de sometimiento a la justicia que hagan que congresistas se abanderan y mantenga su postura, incluso con el cambio de gobierno.

Segundo, convencer a la ciudadanía para que exijan a los políticos que lleguen que se mantengan en la dinámica de diálogos de paz (Durán y García, 2024), lo cual se lograría si se tienen procesos de participación con la sociedad como los que se propusieron y construyeron con el Comité Nacional de Participación en el proceso con el ELN. Esto exige mantener,

profundizar y ampliar las dinámicas de participación de la sociedad en todo el territorio nacional; involucrar a todos los actores de la sociedad, desde las víctimas y comunidades afectadas por la guerra hasta los gremios empresariales, las iglesias y la academia; y que se trabaje en convertir a este actor en uno que diagnostique problemas y proponga transformaciones que sean fundamentales para el país, lo cual exige, entre muchos factores, una adecuada intervención del Estado en la seguridad territorial para que se tengan condiciones de protección a la población en medio de las negociaciones.

Tercero, rodear la Paz Total de países amigos —como México, Noruega, Venezuela, Cuba, Brasil y Chile— y organizaciones internacionales —como la OEA o la ONU— que insten a cualquier nuevo gobierno de la obligación que tienen de seguir el camino de la paz. El conocimiento y experiencia que poseen en el acompañamiento de procesos de paz hará que una vez se instale el nuevo gobierno se mantengan los diálogos. La insistencia del presidente Petro en los diversos escenarios internacionales, como ante la Asamblea de la ONU, va en este camino. Incluso trabajar en instalar mesas de diálogos de paz en los territorios fronterizos para vincular a países amigos y que también protejan los procesos.

Pero tal vez el mayor reto es avanzar en la maduración de la paz, de tal forma que acabar con el proceso o dejarlo inconcluso sea más costoso que finalizarlo (Echandía y Cabrera, 2017). Para ello debe el Gobierno presentar resultados, pactar acuerdos parciales y cumplirlos, y avanzar en diseñar acuerdos finales, con claridades en su implementación. Esto exige tener agendas claras de negociación, una debida implementación de los acuerdos y el cumplimiento de los protocolos, como el del cese al fuego, la efectiva participación de la sociedad y la veeduría social de la población; además, crear las condiciones para aumentar la confianza entre las partes. Y en lo estatal, dejar en manos de organismos públicos la responsabilidad de implementar acuerdos parciales, responsabilizar a la mayor cantidad de actores para acoger los procesos de diálogo, negociación e implementación de los acuerdos.

En conclusión, el reto que tiene este gobierno es convencer a los que vendrán que la Ley 2272 de 2022 debe respetarse, que es una política pública que permitirá continuar con las negociaciones y diálogos.

Debe en estos dos años que le quedan dejar instaladas las capacidades institucionales para que, independientemente del gobierno que llegue, se mantenga la política de negociación y de sometimiento. Este gobierno debe avanzar en introducir variados elementos para convertir esta idea de Paz Total en política de Estado, como lo es el blindaje normativo para la implementación de los acuerdos de paz y el diseño organizativo para el inicio permanente de procesos de sometimiento a la justicia con los grupos organizados armados que vayan apareciendo, los cuales, lamentablemente, siguen siendo una constante, como un remanente, entre otros procesos, de las cambiantes dinámicas de la paz y de la guerra que ha vivido Colombia desde la segunda mitad del siglo xx y hasta el presente.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**
*Deiman Cuartas Celis (Colombia)***

Referencias bibliográficas

1. Archila, Emilio y Duque, Iván. (2021). *Paz con Legalidad: un camino de hechos hacia la paz*. Intermedio.

2. Colombia. Congreso de la República. Ley 2272. (4 de noviembre de 2022). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de Paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

3. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2656. (31 de diciembre de 2022). Por el cual se decreta el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional, en el marco del diálogo de carácter político entre el Gobierno nacional

* Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magister 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?hl=es&user=7Sm8z3MAAAAJ>

** Editor académico revista Estudios Políticos. Economista. Filósofo. Magister en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales con especialización 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: deiman.cuartas@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-3644-6501 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=VM-KiGYAAAAJ>

y el Estado Mayor Central FARC-EP, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201683>

4. Colombia. Presidencia de la República. Resolución 257. (8 de julio de 2024). Por la cual se autoriza la instalación de un Espacio de Conversación Sociojurídico con las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y se dictan otras disposiciones. [https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051813?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051813?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

5. Colombia. Presidencia de la República. Resolución 300. (1.º de agosto de 2024). Por la cual se autoriza la instalación del Espacio de Conversación Sociojurídico con las autodenominadas Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada y se dictan otras disposiciones. <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=160398&dt=S>

6. Colombia. Presidencia de la República. Resolución 64. (28 de febrero de 2024). Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153959&dt=S>

7. Durán, Angélica y García, Jorge. (2024). Colombia 2023: Los desafíos de la transformación social y la «Paz Total». *Revista de Ciencia Política*. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000112>

8. Echandía, Camilo y Cabrera, Irene. (2017). *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

9. El Espectador. (2024, abril 15). ¿En qué van los diálogos de paz con ELN? La línea de tiempo con los momentos clave. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/dialogos-de-paz-con-el-eln-fechas-y-momentos-clave-de-la-negociacion-con-gobierno-de-gustavo-petro-2023/>

10. El Espectador. (2024, agosto 8). Bandas de Chocó pactan nuevo compromiso para frenar extorsión, ¿de qué se trata? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/bandas-de-choco-pactan-nuevo-compromiso-con-gobierno-petro-para-frenar-extorsion/>

11. Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2023). *Lecciones de los ceses al fuego. La distancia entre decretar y cumplir*. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_cesealfuegoeln_finalv3.pdf

12. La Silla Vacía. (2024, enero 26). Así va el proceso de paz con las bandas criminales en Buenaventura. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-va-el-proceso-de-paz-con-las-bandas-criminales-de-buenaventura/>

13. Mejía, Mariana. (2024, septiembre 21). El Gobierno colombiano y Comuneros del Sur pactan desarme y reintegración en Nariño: en tres meses destruirán parte de sus armas. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/09/21/el-gobierno-colombiano-y-comuneros-del-sur-pactan-desarme-y-reintegracion-en-narino-en-tres-meses-destruiran-parte-de-sus-armas/>

14. Niño, Catalina. (2023). Los obstáculos para la «paz total» en Colombia. *Nueva Sociedad*, 305. <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

15. Palomino, Sally. (2022, agosto 11). Una delegación colombiana viaja a Cuba para iniciar acercamientos con el ELN. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-11/una-delegacion-colombiana-viaja-a-cuba-para-iniciar-acercamientos-con-el-eln.html>

16. Petro, Gustavo. (2022, agosto 7). Discurso de posesión de Gustavo Petro. *Cuestión Pública*. <https://cuestionpublica.com/discurso-de-posesion-gustavo-petro/>

17. Salazar, Carol. (2024, agosto 16). Otty Patiño anunció que formalizarán los diálogos de paz con los Comuneros del Sur, frente disidente del ELN. *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/16/otty-patino-anuncio-que-empezaran-dialogos-de-paz-con-los-comuneros-del-sur-frente-disidente-del-eln/>

18. Shuldiner, Henry y Saffon, Sergio. (2024, mayo 3). De la Paz Total a la paz parcial: Los diálogos con los grupos criminales en Colombia se fragmentan. *Insight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/paz-total-paz-parcial-dialogos-grupos-criminales-colombia-fragmentan/>

19. Valencia, Germán. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos*, 65, pp. 10-29. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

20. Valencia, Germán. (2022, noviembre 30). Lo urbano en la construcción de paz. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/lo-urbano-en-la-construcci%C3%B3n-de-paz>

21. Valencia, Germán. (2024). Cumplir con lo pactado: la novedad que está saboteando el proceso de paz con el ELN. En: Medina Gallego, Carlos (comp.). *Diálogo GOBIERNO-ELN. Avances e incertidumbres* (pp. 15-21). Universidad Nacional de Colombia.

22. Valencia, Germán. (2024, febrero 26). El proceso con el ELN entra en fase de congelamiento. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/el-proceso-con-el-eln-entra-en-fase-de-congelamiento>

23. Valencia, Germán. (2024, junio 17). La olvidada paz urbana de Medellín. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/la-olvidada-paz-urbana-de-medell%C3%ADn>

24. Valencia, Germán. (2024, marzo 11). El primer año del proceso de paz con el Estado Mayor Central. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/el-primer-a%C3%B1o-del-proceso-de-paz-con-el-estado-mayor-central>

25. Valencia, Germán. (s. f.). Cese al fuego y de hostilidades, un tema complejo de la agenda. *Corporación Nuevo Arco Iris*. <https://www.arcoiris.com.co/2012/10/cese-al-fuego-y-de-hostilidades-un-tema-complejo-de-la-agenda/>

26. Velandia, Carlos. (2024). La Paz Total es la utopía de los colombianos de hoy. En: Medina, Carlos (comp.). En: Medina Gallego, Carlos (comp.). *Diálogo GOBIERNO-ELN. Avances e incertidumbres* (pp. 22-26). Universidad Nacional de Colombia.

27. Zuleta, Esteban. (2023, enero 15). Las contradicciones de la Paz Total. *Razón pública*. <https://razonpublica.com/las-contradicciones-la-paz-total/>

Artículos



Artista invitada

Lina Velásquez

Memoria Visual

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Cartografía (fotografías de archivo
intervenidas) 21 láminas

25 x 35 cm

2018



Ponerle fin a la confrontación armada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), más que voluntad de paz*

Camilo Echandía Castilla (Colombia)**

Irene Cabrera Nossa (Colombia)***

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la incidencia de la correlación de fuerzas y la fragmentación del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en los alcances y límites de las negociaciones con el gobierno de Gustavo Petro. La investigación se basa en una estrategia cualitativa que combina la triangulación de bases de datos, fuentes primarias y secundarias, así como cartografía temática con el propósito de revisar la evolución de la iniciativa militar del ELN y del Estado, y la conducta de las diferentes estructuras de esta guerrilla en el marco del acuerdo de cese al fuego. Se concluye, en primer lugar, que la percepción equivocada de la correlación de fuerzas condujo al establecimiento de una agenda de negociación general e imprecisa que reduce las posibilidades de ponerle fin al conflicto; en segundo lugar, la ausencia de cohesión en el grupo guerrillero se ha traducido en conductas incoherentes, lo que plantea interrogantes sobre el compromiso de los frentes de guerra con la negociación y con la reducción de la violencia como objetivo primordial de la política de paz del Gobierno colombiano.

[29]

Palabras clave

Conflicto Armado; Paz Negociada; Correlación Militar de Fuerzas; Fragmentación; Ejército de Liberación Nacional (ELN); Colombia.

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Posibilidades de ponerle fin al conflicto armado en el marco de la iniciativa «paz total» del gobierno Petro*, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

** Economista. Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia. Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: camilo.echandia@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-6536-9090 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=qlQ-IB8AAAAJ>

*** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Asuntos Públicos e Internacionales. Profesora investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: irene.cabrera@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-6313-9777 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=YcbwToIAAAAJ>

Fecha de recepción: octubre de 2023

• **Fecha de aprobación:** julio de 2024

Cómo citar este artículo

Echandía Castilla, Camilo y Cabrera Nossa, Irene. (2024). Ponerle fin a la confrontación armada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), más que voluntad de paz. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 29-56. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a02>

Ending the Armed Confrontation with the National Liberation Army (ELN), More than a Will for Peace

Abstract

This article aims to analyze the incidence of the correlation of forces and the fragmentation of the National Liberation Army (ELN) on the scope and limits of the negotiations with the government of Gustavo Petro. The research is based on a qualitative strategy that combines database triangulation, primary and secondary sources, as well as thematic mapping, with the purpose of reviewing the evolution of the ELN's and the State's military initiatives, as well as the behavior of the various structures of this guerrilla group within the framework of the ceasefire. It is concluded, firstly, that the wrong perception of the correlation of forces led to the establishment of a general and imprecise negotiation agenda that reduces the possibilities of ending the conflict; and secondly, the lack of cohesion within the guerrilla group has translated into incoherent behavior, which raises questions about the commitment of the war fronts to the negotiation and to the reduction of violence as a primary objective of the Colombian government's peace policy.

Keywords

Armed Conflict; Negotiated Peace; Military Correlation of Forces; Fragmentation; National Liberation Army (ELN); Colombia.

Introducción

El gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) tiene el reto enorme de adelantar negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) a partir de una agenda general e imprecisa de seis puntos que fue acordada con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) en 2016. La mayor dificultad en el trámite de esta agenda —que fue motivo de desacuerdo permanente a tal punto que impidió cualquier avance— radica en que no tiene un foco preciso, en tanto que las partes, a partir de una lectura desfasada de la correlación política y militar de fuerzas, aspiran mediante la negociación a superar los problemas del país.

Aquí se establece un fuerte contraste con el proceso de paz llevado a cabo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que partiendo de una visión ajustada al estado del conflicto y el rechazo de la población a sus métodos de guerra accedió a cumplir protocolos y reglas específicas para adelantar las negociaciones. No así el ELN, el cual resiste en entablar negociaciones directas con el Gobierno, insistiendo en que estas deben tener como interlocutor a la sociedad.

Es muy importante tener en cuenta que la correlación política y militar de fuerzas determina la naturaleza y el alcance de la agenda de negociación. De ahí que las FARC-EP y el gobierno Santos acordaran una agenda de negociación acotada, cuyo foco principal se situó en la política integral de transformaciones de los territorios afectados por el conflicto y los derechos y garantías para el ejercicio de la participación política. En contraste con las condiciones que hicieron viable la negociación con las FARC-EP, el balance de fuerzas y la débil representatividad social del ELN no parecen corresponder con su aspiración de que los diálogos adelantados con el gobierno Petro produzcan las transformaciones que se requieren para profundizar la democracia y alcanzar la paz.

Aunque los diagnósticos sobre la situación del ELN señalan que se ha venido fortaleciendo, hay que advertir la ausencia de cohesión en la organización guerrillera como condición necesaria para incluir a todas las estructuras territoriales en la negociación y cómo la relación —cada vez más estrecha— con una variada gama de actividades criminales ha hecho que los métodos a los que apela para lograr su control tengan elevados costos humanitarios que minan su legitimidad.

Es preciso señalar que, además de la voluntad de paz que se ha asumido por las partes como una condición primordial, es necesario evaluar la correlación de fuerzas y la cohesión interna de la organización como factores decisivos para lograr un acuerdo de paz y el fin de la confrontación armada. De acuerdo con lo anterior, este artículo aborda de qué manera la correlación de fuerzas y la fragmentación del ELN han incidido en las negociaciones entre el gobierno Petro y esta guerrilla.

Este artículo sostiene, en primer lugar, que la percepción equivocada de la correlación de fuerzas condujo al establecimiento de una agenda de negociación imprecisa, lo que disminuye las posibilidades de poner fin al conflicto; y en segundo lugar, discute cómo la ausencia de cohesión del grupo guerrillero se ha traducido en lógicas y conductas contradictorias que se han agudizado durante el gobierno Petro y, en particular, durante el cese al fuego, lo que permite cuestionar la capacidad del Comando Central del ELN para comprometer a los frentes de guerra no sólo con los avances y resultados de la negociación, sino con la reducción de la violencia como objetivo primordial de la política de paz.

1. Marco teórico

[32]

El análisis se inscribe en dos marcos teóricos: en primer lugar, se considera la literatura especializada sobre el papel que desempeña el estado del conflicto dentro de los alcances y límites de una salida negociada. En este sentido, Barbara Walter (1997) establece, a partir de un análisis de distintos procesos de paz en el mundo, que la probabilidad de éxito en las negociaciones aumenta si existe un estancamiento en el campo de batalla, si hay una alta magnitud o una cantidad considerable de víctimas, y si la duración de la confrontación ha sido larga. Además, en otro estudio demuestra la relevancia del análisis costo-beneficio de los protagonistas del conflicto sobre sus posibilidades de ganar, su recompensa al mantener las hostilidades o de aceptar un acuerdo, y la existencia de provisiones claras de seguridad como aspectos clave que determinan su inclinación a un escenario de paz (Walter, 2009).

Asimismo, es importante tener en cuenta las incompatibilidades básicas que se presentan entre actores armados no estatales y el Estado. Jesús Antonio Bejarano (1995) encuentra que tales incompatibilidades son obstáculos que surgen de concepciones diferentes de las partes sobre aspectos centrales de la negociación, los cuales, aunque son implícitos,

conducen, por lo general, a objetivos mutuamente excluyentes, en tanto se fundan en diferencias sobre la manera como las partes evalúan las relaciones de poder. Desde este referente se examina cuál es el estado del conflicto armado para poder evaluar la correspondencia entre el balance de fuerzas entre el ELN y el Estado, y la agenda de negociación propuesta.

En segundo lugar, la investigación se soporta en estudios que han abordado la relación entre la posibilidad de encontrar una salida negociada del conflicto y la cohesión del grupo armado. Al respecto se destacan los aportes de Allard Duursman y Feike Fliervoet (2021), que encuentran que las negociaciones de paz exacerbaban las divisiones estructurales y sustanciales preexistentes dentro de las organizaciones rebeldes, aumentando así la probabilidad de una escisión. Por un lado, las divisiones estructurales reflejan el hecho de que las organizaciones rebeldes a menudo no tienen una estructura organizativa unitaria. Especialmente en grupos que operan en grandes extensiones de territorio, las organizaciones rebeldes tienden a consistir en múltiples subunidades que operan con relativa autonomía. Por otro lado, las divisiones sustanciales se relacionan con las divergencias en los objetivos o prioridades de los diferentes integrantes del grupo rebelde. Bajo estas condiciones, los desacuerdos frecuentes del mando del grupo rebelde con los objetivos y los métodos a los que apelan los integrantes que gozan de mayor autonomía terminan por obstaculizar la negociación.

[33]

En el caso del ELN, se examina cómo se han materializado ambos tipos de divisiones al analizar cuáles son los diferentes frentes de guerra que se mantienen activos y cómo su conducta armada y violenta evidencian divisiones y contrastes frente a los lineamientos del Comando Central (COCE), lo cual guarda estrecha relación con la separación del Frente Comuneros del Sur del ELN.

A su turno, se consideran los aportes de Colin Walch (2016) y Charles Mahoney (2017), que establecen que los grupos rebeldes organizativamente fragmentados son menos flexibles al momento de hacer concesiones en las negociaciones y es poco probable que permanezcan en la mesa de negociaciones hasta alcanzar un acuerdo, especialmente cuando no hay unidad político-militar. Lo anterior no es un asunto menor para el caso del ELN, teniendo en cuenta que es notable la renuencia de varios frentes a suspender prácticas como el secuestro y el reclutamiento de menores, tal y como se discute más adelante.

En el marco de estos aportes, esta investigación contribuye a la identificación y evaluación de asuntos críticos que están relacionados con el estado del conflicto armado en Colombia y la fragmentación de grupos rebeldes que inciden en las posibilidades de ponerle fin a la confrontación armada mediante la negociación.

2. Metodología

La investigación se basa en una metodología cualitativa que combina análisis documental, revisión de bases de datos y la construcción de cartografía temática mediante el *software* ArcGis (ESRI, 2019) para examinar la distribución espacial de variables de interés como hechos del conflicto armado, hechos de afectación y su correspondencia con la territorialidad de los frentes de guerra del ELN.

Entre las fuentes secundarias que fundamentan el análisis se destaca la información de la plataforma de datos multitemporal del Proyecto de seguimiento del conflicto armado en Colombia de la Universidad Externado de Colombia. Esta plataforma, construida por los autores de este artículo, consolida información sobre variables de conflicto armado y violencia de fuentes como Ministerio de Defensa (2024, septiembre 16), Medicina Legal (s. f.), Policía Nacional (s. f.), Ejército Nacional (s. f.), Unidad para las Víctimas (s. f.), Observatorio de Drogas de Colombia (s. f.), Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz a través del Mecanismo Unificado de Riesgos del Sistema Integral para la Paz (JEP, s. f.), y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac, s. f.).

A partir de estas fuentes de información se consolidaron los datos de las acciones armadas del ELN, así como de los combates del Estado en su contra con el propósito de estimar la correlación de fuerzas entre ambos actores de manera histórica y con especial atención a los momentos en que se han registrado iniciativas de paz. Además, a partir del Mecanismo Unificado de Riesgos JEP (s. f.) se recolectó y procesó información relativa a los eventos de conflicto¹ y hechos de afectación² de cada frente de guerra del

¹ Los eventos del conflicto corresponden al registro de enfrentamientos entre grupos armados ilegales, combates entre la guerrilla y las fuerzas estatales; hostigamientos, emboscadas, ataques con francotirador, acciones sicariales y otras afectaciones a la fuerza pública.

² Los hechos de afectación corresponden al registro de diferentes repertorios violentos contra la población civil como las amenazas, desplazamientos forzados, secuestros, paros armados, homicidios, entre otros.

ELN para evaluar las transformaciones de su conducta militar y la magnitud de la violencia de manera previa y durante el cese al fuego pactado con el gobierno Petro.

Adicionalmente, para analizar el estado e implicaciones de la correlación de fuerzas y de la fragmentación del ELN, se revisaron 108 alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo (s. f.) desde enero de 2017 a octubre de 2023, así como documentos analíticos especializados e informativos de prensa de centros de pensamiento que indagan sobre la cohesión de este grupo armado y su actitud frente a la salida política negociada del conflicto.

3. Evolución de la correlación militar de fuerzas y las iniciativas de paz

Tras la negativa rotunda del ELN a adelantar diálogos de paz con gobiernos anteriores, durante la presidencia de César Gaviria (1990-1994) se llevaron a cabo en Venezuela y México encuentros con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), de la que el ELN hacía parte. Los objetivos de las negociaciones estaban dirigidos tanto a la solución definitiva del conflicto armado como a la concreción de políticas que apuntaran a erradicar definitivamente las causas que lo originaron. Aunque el proceso de paz fracasó ante la imposibilidad de lograr un acuerdo de cese al fuego y de continuar las negociaciones mediante la discusión de una agenda amplia de transformación social, se produjo la desmovilización de la Corriente de Renovación Socialista (CRS), una disidencia del ELN.

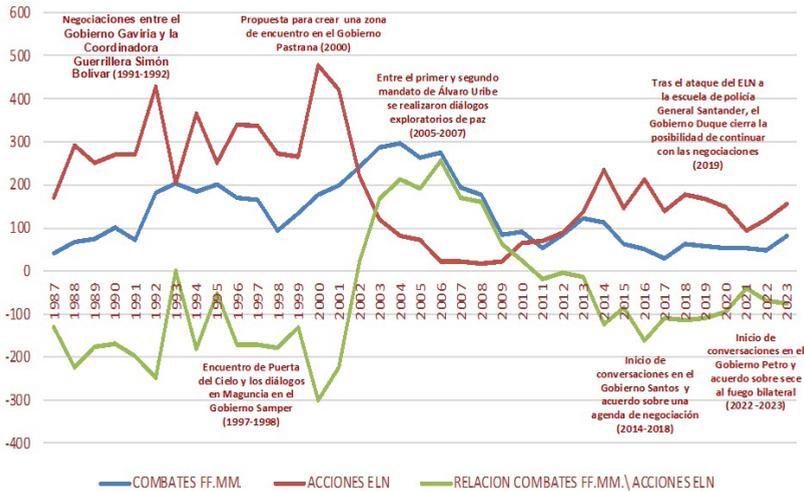
[35]

Tal como se advierte en la gráfica 1, durante las negociaciones entre el gobierno Gaviria y la CGSB se registró una tendencia ascendente tanto en las acciones del ELN como en los combates por iniciativa de las Fuerzas Armadas. Cabe anotar que el propósito de los integrantes de la CGSB de presentarse como un único ejército sólo llegó a tener expresión en la ejecución de acciones armadas, puesto que ninguno de ellos renunció a sus liderazgos, identidad política e independencia financiera.

Los esfuerzos encaminados a reiniciar las negociaciones de paz con el ELN en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) contaron con el apoyo de Alemania, al tiempo que las gestiones de los emisarios de ese país hicieron posible que integrantes del ELN viajaran a Europa y que el pago millonario por el rescate de Brigitte Schonne contribuyera al fortalecimiento militar del grupo guerrillero. Con todo, el apoyo del Gobierno alemán, en

sus intentos de encontrar una solución política al conflicto, se expresó en la reunión de Puerta del Cielo y los diálogos en Maguncia, los cuales contaron con la participación de representantes de la sociedad civil y del ELN (Borda, 2012, p. 142).

Gráfica 1. Iniciativas de paz y correlación militar de fuerzas. Combates de las Fuerzas Armadas versus acciones del ELN, 1987-2023.



[36]

Fuente: elaboración propia a partir de la plataforma de datos del Proyecto de seguimiento del conflicto armado en Colombia de la Universidad Externado de Colombia (1987-2016) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac, s. f.) (2017-2023).

La evidencia presentada también muestra cómo el ELN llevó a cabo entre 2000 y 2001 la mayor cantidad de acciones armadas registrada en toda su historia, representado, principalmente, en sabotajes contra la infraestructura petrolera que buscaban presionar la desmilitarización de una zona para llevar a cabo una «convención nacional» e iniciar un proceso de paz con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) (Gutiérrez, 2004). Cabe anotar que, tras el fallido intento de adelantar conversaciones en el país, delegados del ELN y del Gobierno se reunieron en La Habana gracias a la mediación de Fidel Castro hasta mayo de 2002, cuando el presidente Pastrana puso punto final a los acercamientos con el grupo guerrillero aduciendo que no estaba comprometido con la paz. Es importante señalar que mientras que se adelantaban las conversaciones el ELN fortaleció su relación con los países vecinos, especialmente con Venezuela. Según versiones periodísticas, los contactos se establecieron a partir de 1995,

cuando el presidente Hugo Chávez y Nicolás Bautista, alias Gabino, se habrían reunido en Arauca (Borda, 2012, p. 145).

Aunque la actuación de los grupos paramilitares es un factor determinante del debilitamiento del ELN, no lo es menos la creciente capacidad de combate de las Fuerzas Armadas contra el grupo guerrillero desde 1999, y que a partir de 2003 se expresa en una correlación militar de fuerzas favorable al Estado, tal como se advierte en la gráfica 1. El declive del ELN, el cual se manifiesta en la reducción de la cantidad de integrantes, así como en la ostensible disminución de su actividad armada, da paso a una mayor atención a la actividad política y a una propuesta de paz ligada a mecanismos de participación social (Aguilera, 2006). Al respecto, cabe anotar que entre el primer y segundo mandato de Álvaro Uribe (2002-2010), contando con la mediación del presidente mexicano Vicente Fox, se realizaron ocho rondas de diálogos exploratorios de paz que iniciaron en diciembre de 2005 y finalizaron sin éxito en agosto de 2007 debido a la falta de consensos en temas como el cese al fuego y las hostilidades con verificación, y la liberación de los secuestrados en poder de este grupo guerrillero (Borda, 2012, p. 146).

La pérdida de la iniciativa armada del ELN entre 2002 y 2009 es resultado de la superioridad alcanzada por la Fuerza Pública y el mayor protagonismo de los grupos paramilitares que se insertaron en la dinámica de la confrontación. Con la desmovilización de los paramilitares, sobreviene el enfrentamiento con las FARC-EP por el predominio en Arauca, circunstancia que pesa mucho en el declive del ELN. A partir de 2010 la cantidad de acciones armadas del ELN repunta luego de un marcado descenso registrado desde 2002, como se muestra en la gráfica 1. En este intervalo, la actividad armada de las estructuras de la guerrilla se localiza en zonas claramente definidas. El frente de guerra Oriental o fuerza de Área ABC al mando de Gustavo Aníbal Giraldo, alias Pablito, es la estructura con el mayor protagonismo armado, concentrado principalmente en Arauca y la zona del piedemonte entre Boyacá y Casanare, donde el accionar de esta estructura supera la cantidad de combates que parten de la iniciativa de las Fuerzas Armadas (Echandía y Cabrera, 2017).

El accionar del frente de guerra Oriental, el cual ha determinado de tiempo atrás la dinámica que el ELN exhibe generalmente, no se aparta

de la tendencia ascendente observada durante los cuatro primeros años del gobierno Santos, resultado del acuerdo de no agresión y distribución territorial que puso fin al enfrentamiento con las FARC-EP en Arauca. El fuerte control que el ELN logró sobre la frontera con Venezuela le permitió establecer primordiales ramificaciones en los estados de Zulia, Táchira, Apure y Anzoátegui, y disponer de fondos muy significativos derivados del contrabando, las extorsiones y los secuestros (Cabrera y Echandía, 2023, febrero 26).

El repunte del accionar armado del ELN entre 2010 y 2014 buscó presionar su inclusión en las negociaciones de paz en el gobierno Santos, de ahí que con posterioridad al anuncio presidencial del inicio de contactos con el ELN en junio de 2014 para definir una agenda de negociación las acciones de sabotaje contra la infraestructura eléctrica y petrolera tendieran a disminuir en el conjunto nacional. En el mes de junio de 2014, a través de un comunicado conjunto, el ELN y el Gobierno nacional anunciaron el comienzo de conversaciones exploratorias a fin de definir una agenda para un proceso de paz similar al iniciado con las FARC-EP en La Habana. En marzo de 2016 se dio a conocer la agenda acordada y en febrero de 2017 se iniciaron las negociaciones en Ecuador, teniendo a Cuba y Noruega como garantes del proceso. Posteriormente, la Mesa de Conversaciones se trasladó a Cuba sin que se registraran avances concretos hacia finales del gobierno Santos (Echandía y Cabrera, 2017).

El Gobierno y el ELN, tras dos años de conversaciones lograron acordar en 2016 una agenda que abrió la posibilidad de ponerle fin al conflicto armado mediante la negociación. A partir de ese momento, la existencia de condiciones favorables a la búsqueda de una salida negociada del conflicto radica principalmente en que, a diferencia de los diálogos adelantados en gobiernos anteriores, la iniciativa de paz de la administración Santos se produjo en un escenario en el que las guerrillas, que fueron afectadas no solamente en las áreas centrales del país, sino también en su retaguardia, ya no podían alcanzar sus objetivos estratégicos a través de la lucha armada (Echandía y Cabrera, 2017).

Aunque el gobierno de Iván Duque (2018-2022) buscó retomar la negociación, los líderes del ELN ignoraron el llamado a dar muestras de voluntad de paz y más bien insistieron en continuar las conversaciones sin condiciones. En 2019, el ataque presuntamente comandado por

alias Pablito a la Escuela de Policía General Santander en Bogotá llevó al Gobierno a cerrar la puerta a las negociaciones que había iniciado la administración Santos.

Con el repunte de su accionar armado en 2022, tal como se observa en la gráfica 1, del cual fue protagonista el frente de guerra Oriental, el ELN tuvo como doble propósito despedir al gobierno Duque y enviar un mensaje al mandatario entrante. La escalada del ELN, que no alcanza los grados registrados en 2000 y 2014, es llevada a cabo por medio de bloqueos a las vías, hostigamientos a la fuerza pública, activación de explosivos contra la infraestructura eléctrica y de comunicaciones, voladuras de puentes y tramos de oleoductos, acciones que no requieren de un gran esfuerzo militar para su ejecución (Echandía y Cabrera, 2022, febrero 27).

Tras asumir la Presidencia en agosto de 2022, Gustavo Petro reanudó los diálogos con el ELN. Entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre de ese mismo año se realizó la primera ronda de conversaciones en Caracas, Venezuela. El objetivo de este primer encuentro fue ratificar la agenda que se había comenzado a discutir en el gobierno Santos entre 2017 y 2018. La agenda giró sobre cinco temas generales para discutir en la Mesa de Negociaciones y un punto final referido a la implementación de los acuerdos: i) participación de la sociedad en la construcción de la paz; ii) democracia para la paz; iii) transformaciones para la paz; iv) víctimas; v) fin del conflicto armado; y vi) implementación de los acuerdos. Una vez superado el impase que se creó por el anuncio precipitado del Gobierno de un cese al fuego con el ELN, en febrero de 2023, en Ciudad de México, se dio inicio al segundo ciclo de conversaciones, el cual se centró en analizar lo planteado por las poblaciones del Valle y Chocó, el cese al fuego y las formas en que se desarrollaría la participación de la ciudadanía en el proceso de paz.

Desde el segundo ciclo de conversaciones se ha hecho evidente un asunto crítico asociado a la correlación de fuerzas: la visión exagerada que el ELN tiene sobre su poder militar, a partir de la cual logró que se acordara con el gobierno de Petro una agenda de negociación sin un foco claro. En los procesos de paz es fundamental que el horizonte y compromisos de la agenda de negociación sean viables y coherentes con la situación militar de las partes (Walter, 2009; Bejarano, 1995). Sin embargo, el ELN terminó

exigiendo la incorporación de compromisos de alta complejidad y difíciles de cumplir, tales como el punto 2.2 *Examinar, desde una perspectiva democrática, el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional*, así como el punto 5.2.3 *Los acuerdos parciales son de implementación inmediata y deben ser articulados de manera armónica con un acuerdo general* (Delegación de Diálogos ELN de Paz, 2023).

En mayo de 2023 las negociaciones se trasladaron a La Habana para dar inicio al tercer ciclo de conversaciones. En este escenario se anunció la conformación a partir de julio del Comité Nacional de Participación (CNP) para garantizar la participación de la sociedad en el proceso. No obstante, la vinculación de la sociedad civil en la discusión de temas de la agenda que pueden llegar a ser inabarcables en el trasfondo revela la percepción equivocada del ELN en cuanto a su representatividad social y la premura del Gobierno en mostrar logros tempranos hacia la paz sin considerar la viabilidad de los compromisos o el impacto de las expectativas que se generan entre los sectores sociales y las víctimas invitados a la Mesa de Negociaciones.

[40]

Adicionalmente, en el mismo ciclo se dio inicio al alistamiento del cese al fuego bilateral, que a partir de agosto de 2023 tendría vigencia de 180 días y podría ser prorrogado tras la evaluación de las partes. El Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) del cese al fuego quedó conformado por el Gobierno, el ELN, la Iglesia católica, la ONU y una veeduría social. Sin embargo, el establecimiento de un cese al fuego sin una concentración geográfica de los frentes que permita la verificación y cumplimiento de unas normas de conducta, y que tampoco implica una suspensión de los eventos violentos, constituye una concesión del Gobierno opuesta a lograr la paz, toda vez que la guerrilla puede utilizar la suspensión de las operaciones militares en su contra para mantener la correlación de fuerzas a su favor y emplear la violencia de acuerdo con sus intereses.

Entre agosto y septiembre de 2023 se llevó a cabo en Venezuela el cuarto ciclo de conversaciones, en el que se acordó un marco político y conceptual para que el cese al fuego cumpliera un propósito humanitario. En este sentido, se declararon «zonas críticas» las comunidades del municipio Medio San Juan en el departamento del Chocó, el territorio de Bajo Calima del departamento de Valle del Cauca, además de la región

de Bajo Cauca antioqueño, el nordeste del departamento de Antioquia y el sur del departamento de Bolívar. No obstante, como se detalla en el siguiente apartado, la intención de la delegación del ELN de reducir la violencia contrasta con el comportamiento de varios frentes de guerra durante el cese al fuego debido a que han aumentado los hechos de afectación en el marco de disputas con otros grupos armados.

El quinto ciclo de conversaciones se llevó a cabo en México entre el 30 de noviembre y el 17 de diciembre de 2023, en el cual el ELN adquirió el compromiso de suspender los secuestros económicos, en buena medida, por la crisis generada en la Mesa de Negociaciones y el amplio rechazo ciudadano al secuestro en octubre del padre del futbolista Luis Díaz. Además, se acordó la creación de condiciones para prorrogar el cese al fuego y la adopción por parte del Gobierno de medidas para impedir el accionar de fuerzas paramilitares y otros grupos armados (El Espectador, 2024, junio 17).

Entre enero y febrero de 2024 se llevó a cabo en Cuba el sexto ciclo de diálogos. El resultado principal de esta ronda de conversaciones fue la prórroga del cese al fuego bilateral por seis meses, hasta agosto de 2024. Al finalizar este encuentro las tensiones entre las partes se agudizaron con el anuncio por parte del Gobierno de un proceso de paz regional en Nariño en el que el frente Comuneros del Sur del ELN ha decidido participar. El desarrollo de este proceso ha sido calificado por el Comando Central (COCE) como una traición a la Mesa de negociaciones por parte del Gobierno, encaminada a generar división en la organización guerrillera. Las diferencias con el COCE llevaron al frente Comuneros del Sur a no acatar sus directrices y a pedir al Gobierno ser reconocido como un actor independiente (El Espectador, 2024, junio 17).

La crisis generada en la Mesa condujo al aplazamiento del inicio del séptimo ciclo de negociaciones que estaba previsto para abril de 2024. Adicionalmente, en mayo la organización guerrillera levantó la suspensión de los secuestros con fines económicos, compromiso que había adquirido en el quinto ciclo de conversaciones en México, aduciendo un supuesto incumplimiento del Gobierno en la creación de un fondo para el proceso de paz, pese a que desde el comienzo fue claro que no destinaría recursos para el ELN mientras siguiera en armas.

Con todo, mediante la realización de seis ciclos de conversaciones entre noviembre de 2022 y febrero de 2024 se sellaron veintiocho acuerdos, entre ellos, la participación de la sociedad en la construcción de la paz, este último firmado en mayo 2024 en una reunión extraordinaria llevada a cabo en Caracas. Entre los temas que se abordaron, contando con una amplia participación de la sociedad, se destacan la creación de una «democracia directa, redistributiva, poder social y poder popular y ciudadano»; la doctrina de seguridad y la actuación de la Fuerza Pública; un rediseño institucional que vaya acompañado por una reforma electoral; la implementación del Acuerdo de Escazú; la propiedad, uso y tenencia de la tierra; y la eliminación y transformación de economías ilegalizadas y del narcotráfico, que son sólo algunos de los que se han contemplado, de acuerdo con miembros del CNP. Una gran polémica se produjo alrededor de este acuerdo que se firmó sin que el ELN renunciara a la práctica del secuestro, como lo había exigido el Gobierno, y porque no hay claridad en cuanto al alcance que tendría la participación de la sociedad en los temas denominados «ejes de las transformaciones» y que atañen al régimen político, al modelo económico, a la política ambiental, a la educación y a la cultura (El Espectador, 2024, mayo 30).

[42]

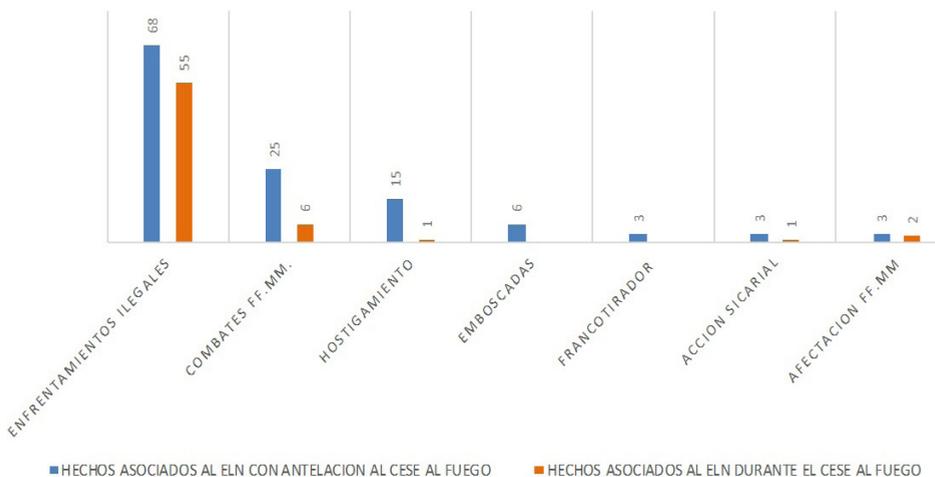
En su sexto congreso, llevado a cabo en junio de 2024, el ELN ratificó a los integrantes de la Dirección Nacional, reiteró su voluntad de paz y compromiso para cumplir lo acordado en la Mesa de Diálogos, pero al mismo tiempo definió como «grave crisis» la situación por la que atraviesa el proceso de paz y pidió al Gobierno rectificar el cumplimiento de los diversos acuerdos que desde su perspectiva se han incumplido (Ríos, 2024, agosto 4).

Por su parte, el Gobierno ha puesto en duda la conveniencia de prorrogar el cese al fuego si no tiene nuevos contenidos que alivien a la población civil de las hostilidades que el grupo guerrillero continúa realizando (El Espectador, 2024, julio 30). La mayor dificultad en la evaluación del cese al fuego bilateral es que no se ha podido poner en marcha de manera eficaz el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) que debía presentar informes periódicos, de los cuales no se conoce ninguno. El seguimiento realizado por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) muestra que desde el inicio del cese el 3 de agosto de 2023 hasta el 5 de julio de 2024 se registraron 45 eventos violentos atribuidos al ELN considerados violaciones (39) o

incumplimientos (6) de la tregua. En las 39 violaciones 5 personas fueron asesinadas, 3 fueron heridas, 52 fueron secuestradas, 37 fueron liberadas y 3 permanecen en poder de esa guerrilla (Ríos, 2024, agosto 4).

Como se colige de la gráfica 2 y la gráfica 3, durante el cese al fuego el esfuerzo militar que el ELN había destinado a la confrontación con la Fuerza Pública se ha concentrado en el enfrentamiento con grupos rivales, lo que ha generado amenazas, confinamientos, secuestros, homicidios y retenes, entre otras afectaciones a la población civil. Los incumplimientos del cese al fuego, las dificultades para verificarlos y el efecto contraproducente para el Estado en la correlación militar de fuerzas con el ELN han puesto en duda la efectividad de esta medida y la conveniencia de su entrada en vigor desde el inicio de la negociación.

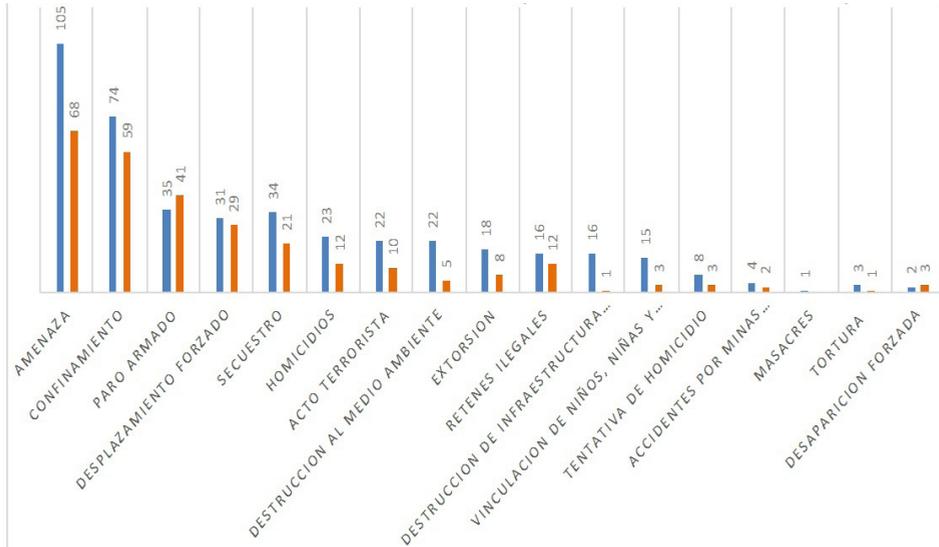
Gráfica 2. Eventos del conflicto asociados al ELN. Comparación del cese al fuego (agosto de 2023-junio de 2024) con el periodo inmediatamente anterior (septiembre de 2022-julio de 2023).



En definitiva, se ha visto cómo, a partir de una lectura equivocada de la correlación de fuerzas, el ELN ha exigido un conjunto de condiciones y temáticas de negociación que dificultan el éxito de los diálogos de paz. Tal situación, no sólo se debe a la escasa viabilidad de los compromisos que se han pactado hasta el momento, sino por la ausencia de una estrategia

de seguridad del Estado que limite la capacidad armada del ELN y su impacto humanitario.

Gráfica 3. Eventos de afectación asociados al ELN. Comparación del cese al fuego (agosto de 2023-junio de 2024) con el periodo inmediatamente anterior (septiembre de 2022-junio de 2023).



Fuente: elaboración propia a partir de JEP (s. f.).

4. La ausencia de cohesión en el ELN, ¿un asunto menor para la Paz Total?

Con lo avanzado en las conversaciones entre el Gobierno y el ELN es necesario examinar la incidencia de la estructura federada del grupo guerrillero en la posibilidad de ponerle fin a la confrontación armada mediante la iniciativa de paz del gobierno Petro. Como se referenció en el apartado teórico, Duursman y Fliervoet (2021) han encontrado que la fragmentación de un grupo armado como resultado de divisiones estructurales y sustanciales terminan por obstaculizar el desarrollo y éxito de negociaciones de paz. De acuerdo con lo anterior, este apartado revisa de qué manera en el contexto de la política de Paz Total se ha puesto en evidencia la ausencia de cohesión en el ELN y cómo tal condición afecta las posibilidades de concretar una solución negociada al conflicto.

En términos de las divisiones estructurales que sugieren Duursman y Fliervoet (2021), el ELN es, sin duda, un grupo armado descentralizado que para el inicio del gobierno Petro estaba organizado en 6 frentes de guerra con aproximadamente 6000 integrantes (Rodríguez, 2024, marzo 13). A comparación del frente urbano del ELN que aglutina las estructuras presentes en diferentes ciudades principales, los otros cinco frentes de guerra —Darío Ramírez, Occidental, Suroccidental, Nororiental y Oriental— tienen un alcance regional diferenciado, operan con un alto grado de autonomía y cuentan con una capacidad militar disímil a través de redes rurales, urbanas y móviles.

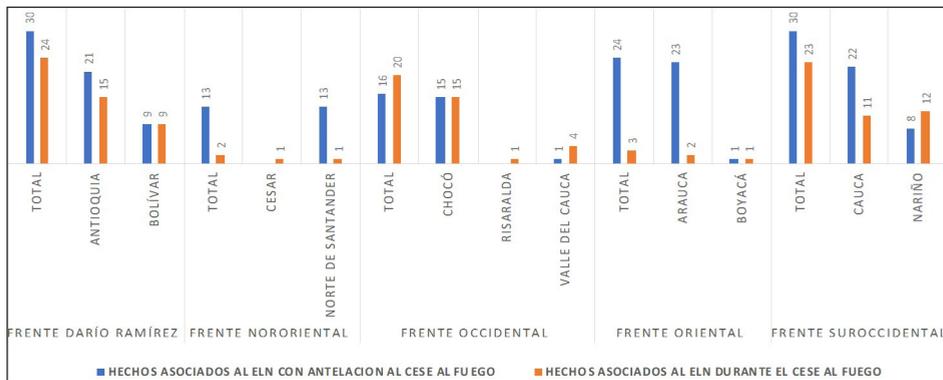
Aunque *per se* la existencia de varios frentes en un grupo rebelde no supone una situación de fragmentación, las estructuras del ELN han atravesado múltiples procesos de reorganización debido a la presión militar tanto del Estado como de grupos armados ilegales que han afectado la cohesión de la organización guerrillera. Así, en los procesos de reclutamiento y recomposición de las diferentes facciones del ELN han ingresado integrantes con mayor interés en los beneficios económicos que otorga su pertenencia al grupo armado que en el cumplimiento de los objetivos políticos establecidos por los miembros más antiguos que serían más proclives a buscar una solución del conflicto mediante la negociación (FIP, 2022).

Sin embargo, las divisiones sustanciales, entendidas como las divergencias en los objetivos o prioridades de las unidades que componen un grupo armado (Duursman y Fliervoet, 2021), tendrían un mayor peso en el caso del ELN a la hora de entender la ausencia de cohesión que hoy incide en la negociación con el Gobierno. Básicamente, tales divisiones sustanciales se pueden evidenciar en la conducta diferenciada y poco coherente de los frentes del ELN en el marco de la iniciativa de Paz Total.

Como se aprecia en la gráfica 4, la gráfica 5 y la gráfica 6, los cinco frentes de guerra han tenido una actividad militar y violenta disímil desde el inicio del gobierno Petro, teniendo en cuenta los eventos del conflicto, los enfrentamientos y los hechos de afectación asociados a cada una de estas estructuras. Aunque se suponía que con el inicio de las negociaciones esta guerrilla asumiría una conducta coordinada desde las directrices del COCE y que esta instancia nacional garantizaría la reducción de la actividad armada de sus frentes acorde con el cese al fuego, el desempeño de cada

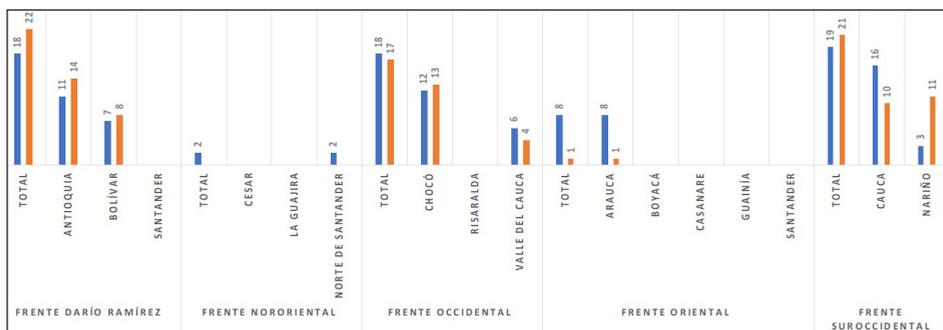
una de estas facciones ha variado según sus propias capacidades e intereses. Al tiempo, los eventos de afectación de los frentes de guerra se han incrementado en varios departamentos, lo que se traduce en un aumento de la violencia contra la población civil que contradice el objetivo central de la política de Paz Total.

Gráfica 4. Eventos del conflicto asociados a los frentes del ELN del ámbito departamental. Comparación del cese al fuego (agosto de 2023-junio de 2024) con el periodo inmediatamente anterior (septiembre de 2022-julio de 2023).

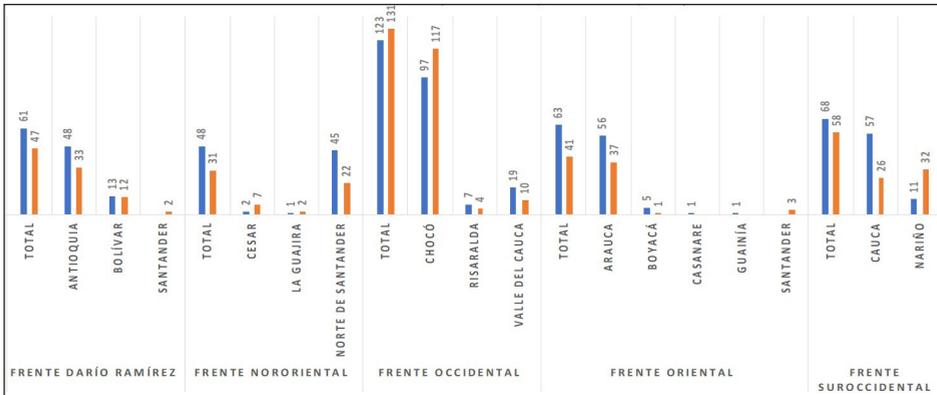


[46]

Gráfica 5. Enfrentamientos de los frentes del ELN con grupos armados en el ámbito departamental. Comparación del cese al fuego (agosto de 2023-junio de 2024) con el periodo inmediatamente anterior (septiembre de 2022-julio de 2023).



Gráfica 6. Eventos de afectación asociados a los frentes del ELN del ámbito departamental. Comparación del cese al fuego (agosto de 2023-junio de 2024) con el periodo inmediatamente anterior (septiembre de 2022-julio de 2023).



Fuente: elaboración propia a partir JEP (s. f.).

De hecho, con la entrada en vigor del cese al fuego entre agosto de 2023 y junio de 2024 se advierte que no se han suspendido los eventos del conflicto asociados a los frentes del ELN y, en este sentido, es preciso notar cambios en el protagonismo armado de estas estructuras. Previo al cese al fuego, la mayor cantidad de eventos del conflicto era resultado del accionar de los Frentes Darío Ramírez, Suroccidental y Oriental. Durante el cese al fuego el Frente Occidental, desplazando al Frente Oriental, entró a ocupar el tercer lugar en términos de iniciativa militar y presenta un incremento de su actividad armada, lo que contrasta con el comportamiento descendente de los eventos asociados a los otros frentes.

Lo que se evidencia al considerar la gráfica 4, la gráfica 5 y la gráfica 6 es que la mayor parte de los eventos del conflicto asociados a los tres frentes con mayor iniciativa militar corresponde a enfrentamientos con otros grupos armados. Así, aunque el COCE una y otra vez ha manifestado su voluntad de paz e interés en avanzar en la discusión de los temas de la agenda de negociación, en la práctica, varios frentes han sabido aprovechar la suspensión de los combates por parte del Estado para aumentar y defender su poder territorial mediante enfrentamientos con otros grupos armados.

En el caso del Frente Suroccidental, del que hace parte el Frente Comuneros del Sur, la información disponible en la JEP permite estimar que alrededor de 31,94% de los eventos del conflicto y de 34,4% de los

enfrentamientos en los que se ha involucrado el ELN durante el cese al fuego han sido responsabilidad de esta estructura. Con todo, este frente no cuenta con una presencia consolidada en Cauca ni en Nariño por las disputas continuas con otros grupos armados y, de hecho, en este último departamento lo que se evidencia desde de agosto de 2023 es el incremento de los enfrentamientos por el esfuerzo de esta estructura de mantener su zona de influencia y, en este contexto, de los eventos de afectación a la población.

De acuerdo con información de la Fuerza Pública (El Espectador, 2024, mayo 8), la incursión de disidencias de Iván Mordisco en el suroccidente del país ha debilitado significativamente al frente de guerra con presencia en esta región y por ello su líder, alias HH, habría incluso establecido cierto grado de coordinación y cooperación con las estructuras de la Segunda Marquetalia, la disidencia de las FARC-EP comandada por Iván Márquez. Así, tanto el relacionamiento del Frente Suroccidental con tales disidencias como varios actos de insubordinación al COCE por parte de alias HH en torno al manejo del narcotráfico habrían sido los detonantes de los conflictos que condujeron a la ruptura definitiva del Frente Comuneros del Sur con el ELN en 2024 y la decisión de esta estructura de explorar una negociación directa con el Gobierno.

[48]

Por su parte, el Frente Darío Ramírez es responsable de 33,33% de los eventos del conflicto y de 36,06% de los enfrentamientos asociados al ELN durante el cese al fuego. Aunque históricamente su actividad militar se ha encaminado a garantizar su influencia en el Sur de Bolívar, el Bajo Cauca, Norte y Nordeste antioqueño, de manera reciente ha sido protagonista tanto de disputas como de acuerdos esporádicos en torno a actividades del narcotráfico y la minería con el Clan del Golfo y las disidencias de los frentes 24, 4, 36 y 18 de las FARC-EP. De esta manera, la suspensión de los combates por parte del Estado ha sido un factor funcional para intentar ampliar su poder en la región, toda vez que en medio del cese al fuego el Frente Darío Ramírez ha intensificado los enfrentamientos con otros grupos armados, tal y como se aprecia en la gráfica 4, la gráfica 5 y la gráfica 6 (Defensoría del Pueblo, s. f. AT052-18; AT023-22; AT024-23). Bajo estas condiciones, las disputas entre este frente de guerra y otras organizaciones armadas pueden revertir la tendencia a la baja que han tenido los eventos de afectación durante el cese al fuego.

A su turno, la conducta del Frente Occidental Omar Gómez evidencia la falta de concordancia con el COCE, lo que repercute en la viabilidad de una salida negociada. Su disputa inconclusa con el Clan del Golfo en el Sur y el Centro del Chocó, así como en el Norte de Buenaventura le ha impedido alcanzar la hegemonía en zonas clave para el narcotráfico, la extorsión y la minería. En efecto, durante el cese al fuego este frente ha sido responsable de 27,77% de los eventos del conflicto y de 27,86% de los enfrentamientos asociados al ELN; sin embargo, su retroceso militar y financiero respecto a los avances del Bloque Jairo de Jesús Durango Restrepo del Clan del Golfo desde 2021 lo han inclinado a multiplicar la violencia contra la población como método de control territorial, superando con creces los grados de afectación de las demás estructuras del ELN (Defensoría del Pueblo, s. f. AT017-22, AT012-22; AT034-22, AT013-23). Así, más allá de los compromisos asumidos por el COCE, este frente tiene como prioridad asegurar su influencia territorial a sangre y fuego.

A lo anterior se suma que este frente de guerra ha desafiado la iniciativa de paz del Gobierno, evidenciando con ello las fisuras dentro del ELN. Por un lado, en un comunicado de marzo de 2023 criticó el establecimiento de un cese al fuego con otros grupos armados por la supuesta connivencia de las Fuerzas Armadas con grupos paramilitares, a la vez que manifestó que no ve con buenos ojos el proceso de paz con el gobierno Petro y que cada día tiene más interrogantes e incertidumbres (El Espectador, 2023, marzo 30). Y, por otro lado, la declaración de dos paros armados en Chocó —uno en febrero de 2024, apenas se prorrogó el cese al fuego, y el otro en agosto de 2024—, así como el registro de dos combates con el Ejército ocurridos en Risaralda y en Chocó³ muestran la renuencia de esta estructura del ELN a acatar a cabalidad la suspensión de las actividades militares en contra del Estado y las afectaciones a la población civil.

Por su parte, el Frente Oriental no ha incrementado su actividad militar ni los enfrentamientos con otros grupos durante el cese al fuego; de hecho, ha sido responsable de tan solo 4,16% de los eventos del conflicto y 1,6% de los enfrentamientos con otros grupos que ha protagonizado el ELN. Justamente, su mayor capacidad militar y política le ha permitido mantener sus bases armadas y sociales entre Arauca, Boyacá y Casanare, así como en los estados venezolanos de Apure y Amazonas, por lo que ha

³ Estas acciones documentadas en el Sistema de Monitoreo de la JEP configurarían incumplimientos al cese al fuego entre este grupo armado y el Gobierno.

logrado mitigar el poder de la disidencia del Estado Mayor Central (EMC) en sus zonas de influencia y no habría incrementado los enfrentamientos desde agosto de 2023 (Defensoría del Pueblo, s. f. AT011-23; AT015-23).

De esta manera, el poder armado y financiero que aún detenta este frente y que en buena medida se apalanca de su presencia transfronteriza es una condición que no sería funcional para las negociaciones, no sólo por su percepción favorable de la relación de fuerzas con el Estado y otros grupos armados, sino porque sus miembros han logrado ampliar sus fondos a partir de secuestros, extorsiones y de actividades transnacionales asociadas al contrabando de oro, el narcotráfico, el tráfico de migrantes y la trata internacional de personas. Es más, sus intereses económicos habrían primado sobre el cumplimiento del cese al fuego, toda vez que de manera contraria al punto 14 del protocolo, en el que se estableció no utilizar de manera alguna a menores de 15 años de edad en el conflicto armado, en enero de 2024 se detectaron audios del Frente Oriental dando instrucciones para incrementar sus finanzas y poder de fuego a partir del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (El Colombiano, 2024, junio 26).

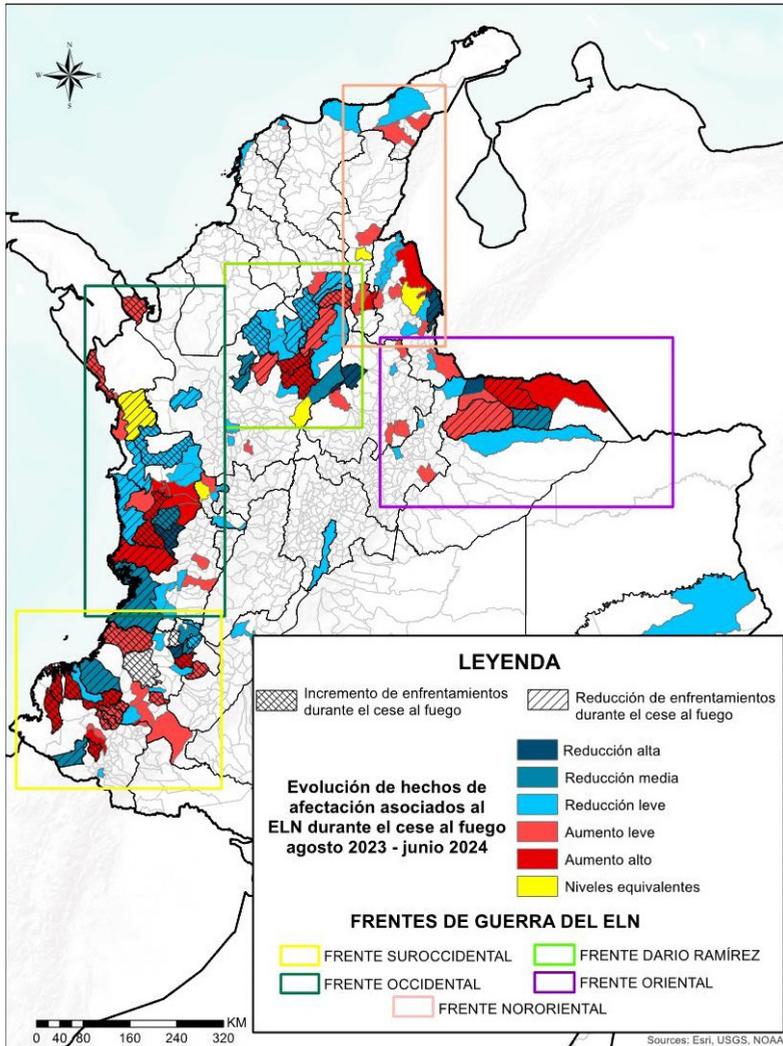
[50]

Mientras tanto, el Frente Nororiental exhibe el menor protagonismo armado con una participación de 2,77% de los eventos de conflicto asociados al ELN durante el cese al fuego, a lo que se suma un aumento poco significativo de los hechos de afectación en el departamento de Cesar y un registro nulo de enfrentamientos con otros grupos. Si bien este frente cuenta con una capacidad armada moderada y tiene acceso a mercados ilícitos entre Norte de Santander, Cesar, Zulia y Táchira, la reorganización del Frente 33 de las disidencias de las FARC-EP condujo a esta estructura a buscar alianzas con este último grupo (Defensoría del Pueblo, s. f. AT004-21; AT006-21; AT026-22; AT026-23). Bajo estas condiciones, su acceso a la frontera con Venezuela y a las actividades de financiamiento, dada su localización, implican un riesgo para el COCE en términos de que los integrantes del Frente Nororiental se inclinen más a incrementar su poder territorial y económico que a favorecer la salida negociada del conflicto.

De acuerdo con la conducta armada diferenciada de los frentes de guerra del ELN durante el cese al fuego, es posible evidenciar problemas de cohesión que no sólo afectan la credibilidad de las negociaciones, sino que contradicen el propósito de la política Paz Total en términos de reducir el impacto humanitario del conflicto. De acuerdo con la evidencia contenida en la gráfica 7, las conductas y los intereses particulares de cada una de

las estructuras han deteriorado las condiciones de seguridad de numerosas comunidades, teniendo en cuenta el aumento de la violencia y de los enfrentamientos en los municipios donde se encuentran activos los frentes de guerra del ELN.

Gráfica 7. Variación de los enfrentamientos y los hechos de afectación asociados a los frentes del ELN en el ámbito municipal. Comparación del cese al fuego (agosto de 2023-junio de 2024) con el periodo inmediatamente anterior (septiembre de 2022-julio de 2023).



Fuente: elaboración propia a partir JEP (s. f.).

Conclusión

La percepción equivocada de la correlación de fuerzas y la fragmentación del ELN constituyen dos factores clave que en su conjunto han terminado por generar múltiples obstáculos en el proceso de negociación entre el Gobierno y el grupo guerrillero. En primer lugar, algunos frentes del ELN tienen una visión optimista y positiva sobre la continuación de la lucha armada, dado que desde hace tiempo han superado la iniciativa militar del Estado mediante acciones que implican bajo esfuerzo y han logrado conservar zonas de control estratégico, incluso en medio de disputas con otros grupos armados. Esto ha generado la existencia de una facción belicista que no considera la negociación como su mejor opción.

El segundo obstáculo para lograr una negociación exitosa y que está asociado a la falta de cohesión del ELN, es la inclinación de varios de sus frentes a usar tácticamente el cese al fuego para ampliar el dominio territorial y el poder armado. Como se evidenció con los datos del sistema de monitoreo de la JEP, los frentes de guerra han aprovechado la suspensión de las operaciones militares pactada con el Gobierno para concentrar su iniciativa militar y repertorios violentos con el objetivo de garantizar su influencia en corredores de movilidad y financiamiento donde, además, otros grupos armados compiten por estos mismos intereses.

En este sentido, el tercer obstáculo radica en la incapacidad de la delegación del ELN y del COCE para comprometer a todos los frentes con el cumplimiento de lo acordado en la Mesa de Negociación y, en particular, lo concerniente a la reducción de los hechos de afectación. El COCE no sólo tiene una línea de mando restringida para regular las actividades militares y violentas de sus frentes de guerra (Aponte y Larratt-Smith, 2023), sino que por sus capacidades y necesidades diferenciadas los frentes dependen de la violencia para contener a otros grupos armados como el Clan del Golfo o para garantizar su acceso a las fuentes de financiamiento.

Entre tanto, las exigencias del ELN formuladas en agosto de 2024 para reanudar los diálogos y ampliar el cese al fuego confirman la visión cortoplacista de la delegación de esta guerrilla en términos de lograr ventajas militares y políticas en medio de la negociación. Sus pretensiones de ser retirado de la lista de grupos armados organizados (GAO), acceder a un fondo para financiarse a cambio de cesar el secuestro extorsivo, de suspender las conversaciones entre el Gobierno y el Frente Comunereros del

Sur, y que cesen las operaciones ofensivas de las fuerzas de seguridad del Estado, en caso de cumplirse, contribuirían en su conjunto a mantener la correlación de fuerzas a su favor.

Aunque no hay unanimidad en términos de los beneficios que otorgan tales demandas, se puede señalar que con el primer y último punto impiden que el ELN sea objeto de bombardeos o de operaciones que afecten a sus integrantes, puesto que tales acciones militares sólo son posibles contra estructuras armadas organizadas que sean declaradas como tal al cumplir ciertas condiciones según los Convenios de Ginebra. Con la segunda petición los mandos del ELN podrían acceder a una financiación que no dependa de los frentes, a la vez que es innegable que los secuestros extorsivos no son la única fuente de recursos de esta guerrilla. Y con la tercera exigencia se buscaría castigar la deslealtad interna hacia el COCE y obstaculizar cualquier intento del Gobierno de llevar a cabo mesas separadas con los frentes que integran el ELN. En caso de no lograr una respuesta favorable por parte del Gobierno resultan demandas útiles para ganar tiempo en medio de la presión que otros grupos armados ejercen sobre varios frentes del ELN.

En definitiva, se evidencia que el Estado, y en particular la política de Paz Total, no cuenta con una estrategia de seguridad que incida en la correlación política y militar de fuerzas para inclinar la balanza hacia una solución definitiva del conflicto y que apunte a varios asuntos clave: que el ELN renuncie a la pretensión de abandonar las armas sólo hasta que se lleven a cabo las transformaciones contempladas en el marco de las negociaciones, que el ELN reconozca su imposibilidad de lograr una victoria militar sobre el Estado, que esta guerrilla no utilice tácticamente el cese al fuego y que se proteja a la población en medio del proceso de paz.

[53]

Referencias bibliográficas

1. Aguilera, Mario. (2006). ELN: entre las armas y la política. En: Gutiérrez, Francisco (coord.). *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 209-266). Iepri.

2. Aponte, Andrés y Larratt-Smith, Charles. (2023). La caja negra de la paz con el ELN. En: Mouly, Cécile y Hernández, Esperanza (eds.). *Una paz aplazada pero urgente y necesaria* (pp. 123-152). Peter Lang Group.

3. Bejarano, Jesús Antonio. (1995). *Una agenda para la paz. Aproximación desde la teoría de la resolución de conflictos*. TM.

4. Borda, Sandra. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Universidad de los Andes.

5. Cabrera, Irene y Echandía, Camilo. (2023, febrero 26). El Frente de guerra Oriental del ELN. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/frente-guerra-oriental-del-eln/>

6. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). (s. f.). Recursos. <https://www.cerac.org.co/es/recursos/>

7. Defensoría del Pueblo. (s. f.). Alertas Tempranas. <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>

8. Delegación de Diálogos ELN Paz. (2023). Acuerdo de México. <https://delegacioneln paz.org/wp-content/uploads/2023/03/AcuerdoDeMexico.pdf>

9. Duursman, Allard & Fliervoet, Feike. (2021). Fueling Factionalism? The Impact of Peace Processes on Rebel Group Fragmentation in Civil Wars. *Journal of Conflict Resolution*, 65 (4), pp. 788-812. <https://doi.org/10.1177/0022002720958062>

10. Echandía, Camilo y Cabrera, Irene. (2017). *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

11. Echandía, Camilo y Cabrera, Irene. (2022, febrero 27). Los ataques del ELN envían un mensaje al próximo gobierno. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/los-ataques-del-eln-envian-mensaje-al-proximo-gobierno/>

12. Ejército Nacional de Colombia. (s. f.). Noticias. <https://www.ejercito.mil.co/noticias/>

13. El Colombiano. (2024, junio 26). Audio de cabecilla del ELN confirmaría que esa guerrilla estaría reclutando menores de edad. <https://www.elcolombiano.com/colombia/eln-estaria-reclutando-menores-de-edad-ninos-en-boyaca-y-casanare-HL24858593>

14. El Espectador. (2023, marzo 30) Frente Occidental del ELN en el Chocó critica los diálogos y la Paz Total de Petro. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/frente-occidental-del-eln-que-opera-en-el-choco-critica-los-dialogos-y-la-paz-total-de-petro>

15. El Espectador. (2024, julio 30). «No basta una prórroga del cese, si no tiene alivios a la población»: Otty Patiño. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cese-al-fuego-con-el-eln-comisionado-otty-patino-habla-sobre-la-prorroga/>

16. El Espectador. (2024, junio 17). Diálogo con ELN: los avances, dudas y sinsabores que deja el cierre de vi congreso. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/sexta-congreso-del-eln-lo-que-viene-para-el-proceso-de-paz-con-el-gobierno/>

17. El Espectador. (2024, mayo 30). Pese a firma de acuerdo, ELN asegura que mesa con el Gobierno sigue congelada. <https://www.elespectador.com/>

colombia-20/paz-y-memoria/el-n-afirma-que-mesa-esta-congelada-y-senala-incumplimientos-del-gobierno/

18. El Espectador. (2024, mayo 8). Frente Comuneros del Sur del ELN y disidencias de las FARC operarían conjuntamente. <https://www.elespectador.com/judicial/frente-comuneros-del-sur-del-eln-y-disidencias-de-ivan-marquez-operarian-conjuntamente-mesa-de-paz-con-el-gobierno-petro/>

19. Environmental Systems Research Institute (ESRI). (2019). ArcGHis (Versión 10.7). [Software de cómputo]. ESRI.

20. Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022). *¿Cuál es el ELN que se sentará a negociar? Radiografía de cuatro regiones de Colombia*. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_lapazconeeln.pdf

21. Gutiérrez, Omar. (2004). La oposición regional a las negociaciones con el ELN. *Análisis Político*, 52, pp. 34-50.

22. Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (s. f.). Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz. https://www.jep.gov.co/uia/Paginas/mecanismo_monitoreo/index.aspx

23. Mahoney, Charles. (2017). Splinters and Schisms: Rebel Group Fragmentation and the Durability of Insurgencies, *Terrorism and Political Violence*. 32 (2), pp. 345-364. <http://dx.doi.org/10.1080/09546553.2017.1374254>

24. Medicina Legal. (s. f.). Forensis. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

25. Ministerio de Defensa. (2024, septiembre 16). Información Estadística. Seguimiento a indicadores y resultados operacionales. <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

26. Observatorio de Drogas de Colombia. (s. f.). Sistema de información de Drogas de Colombia. *Minjusticia*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO.aspx>

27. Policía Nacional. (s. f.). Estadística Delictiva. <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva?page=1>

28. Ríos Monroy, Julián. (2024, agosto 4). El detrás de crisis que llevó al fin del cese al fuego con ELN: ¿hora de replantear? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-eln-por-que-se-acabo-el-cese-al-fuego-claves-de-la-crisis-en-proceso-de-paz/>

29. Rodríguez Álvarez, Santiago. (2024, marzo 13). Cifras secretas del gobierno confirman que todos los grupos armados crecieron. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/cifras-secretas-del-gobierno-confirman-que-todos-los-grupos-armados-crecieron/>

30. Unidad para las Víctimas. (s. f.). Registro Único de Víctimas. <https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>

31. Walch, Colin. (2016). Rethinking Ripeness Theory: Explaining Progress and Failure in Civil War Negotiations in the Philippines and Colombia. *International Negotiation*, 21 (1), pp. 75-103. <https://doi.org/10.1163/15718069-12341325>

32. Walter, Barbara. (1997). The Critical Barrier to Civil War Settlement. *International Organizations*, 51 (3), pp. 335-364. <https://doi.org/10.1162/002081897550384>

33. Walter, Barbara. (2009). Bargaining Failures and Civil War. *Annual Review of Political Science*, 12, pp. 243-261. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.101405.135301>



Artista invitada

Lina Velásquez

Embalsamados

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Objeto (fotografías encapsuladas
en parafina)

30 x 22 cm

2018



Infraestructuras sociales e institucionales para la paz en Colombia. Una revisión de la literatura*

Deicy Patricia Hurtado Galeano (Colombia)**

Sebastián Mejía Ríos (Colombia)***

Resumen

En este artículo se hace un análisis crítico de la literatura sobre infraestructuras institucionales y sociales de paz. Se trata de un estado del arte como modalidad de la investigación documental que revisa la literatura producida en y sobre Colombia desde el año 2000. Se aborda la literatura canónica que tiene como punto de partida los planteamientos de Jean Paul Lederach, se revisan algunos casos colombianos que han sido analizados a partir de esta categoría y se construye un enfoque de infraestructura de paz complejo, contingente y situado que permite examinar actores, instancias y procesos que, articulados en distintas escalas territoriales, buscan comprender los conflictos generados por una guerra prolongada y un modelo de desarrollo que han reproducido históricamente disparidades y exclusiones socioeconómicas, culturales y políticas, a la vez que se comprometen con aportar a su transformación. Se concluye que las infraestructuras de paz territorial no pueden obedecer al intervencionismo de las entidades internacionales, sino que deben afincarse en formas de solidaridad, capacidad de agencia y prácticas de resistencia locales que interactúan con las instituciones de manera horizontal, reconfigurando relaciones asimétricas de poder que han legitimado las violencias.

Palabras clave

Instituciones Políticas; Posconflicto; Construcción de Paz; Infraestructura para la Paz; Paz Territorial; Colombia.

* Artículo derivado de la investigación *Análisis de la configuración y operación de los dispositivos de transición en relación con la paz territorial y la eventual democratización de contextos locales en los municipios de Ituango y Remedios (Antioquia)*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) y el Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia (Acta 2018-23560).

** Socióloga. Magíster en Filosofía Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: deicy.hurtado@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-5562-1267 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=9YTkf7cAAAAJ>

*** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Correo electrónico: sebastian.mejar1@udea.edu.co.

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** julio de 2024

Cómo citar este artículo

Hurtado Galeano, Deicy Patricia y Mejía Ríos, Sebastián. (2024). Infraestructuras sociales e institucionales para la paz en Colombia. Una revisión de la literatura. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 58-82. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a03>

Social and Institutional Infrastructures for Peace in Colombia. A Literature Review

Abstract

This article provides a critical analysis of the literature on institutional and social infrastructures for peace. Methodologically, this is a state-of-the-art review as a form of documentary research, focusing on literature produced in and about Colombia since 2000. The canonical literature that starts with the ideas of Jean Paul Lederach is examined, and several Colombian cases are explored through this framework. Ultimately, a complex, contingent and situated approach to peace infrastructure is developed, allowing for the examination of actors, entities, and processes operating at different territorial levels, seeking to understand the conflicts generated by prolonged warfare and a development model that has historically perpetuated socio-economic, cultural, and political disparities and exclusions. These efforts simultaneously aim to contribute to their transformation. The conclusion is drawn that territorial peace infrastructures should not be subject to international entities' intervention but rather should be rooted in forms of local solidarity, agency, and resistance practices that interact horizontally with institutions, thereby reconfiguring asymmetric power relations that have legitimized violence.

Keywords

Political Institutions; Post-Conflict; Peacebuilding; Infrastructure for Peace; Territorial Peace; Colombia.

Introducción

Este artículo es un ejercicio de revisión crítica de la literatura sobre la categoría de infraestructuras de paz que resulta clave para comprender la construcción de la paz en contextos situados, pues es allí donde se hacen visibles sus características diversas y su complejidad. Se trata de infraestructuras de paz que, en el caso de Colombia, se han constituido desde antes de la firma del Acuerdo de paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) para rechazar la guerra y demandar una salida negociada al conflicto armado, las cuales han tenido como escenario aquellos territorios afectados por una violencia prolongada y endémica que, pese a los daños infligidos a los pobladores, los territorios, la naturaleza y la democracia, no han cancelado la agencia de los sujetos individuales y colectivos que constituye la base fundamental de las infraestructuras y capacidades necesarias en un proceso de paz que en Colombia se hizo público en 2012, pero que venía siendo exigido de manera contundente, sobre todo, por las víctimas desde 1997.

[60]

A partir de 2016 los habitantes de estos territorios han tenido que resolver su existencia individual y colectiva en medio de la esperanza de transitar hacia la paz como rasgo de las interacciones cotidianas, pero también en medio de la reconfiguración del conflicto violento y de los grupos que lo agencian, así como de una nueva propuesta de «paz total» o «grande» que ha costado ser aprehendida por la sociedad hegemónica. Pese a todo ello, los actores locales siguen luchando por sus territorios y defendiendo la vida, es decir, siguen activando y desarrollando capacidades para tramitar, reparar y hasta transformar los daños generados por las diversas violencias que se superponen en estos territorios: las del conflicto armado, las del modelo de desarrollo y las de un sistema político excluyente.

Para la comprensión de la manera como se ha configurado y operado la paz territorial, en tanto dispositivo transicional, es importante acercarse a esas infraestructuras de paz —institucionales y sociales— que por décadas se han construido en estos escenarios locales para examinar cómo influyen y se interceptan con las tecnologías de gobierno —microdispositivos— derivadas del Acuerdo de paz, entre ellas: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), las Circunscripciones Transitorias

Especiales de Paz (CTEP) y los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Es esa intersección entre infraestructuras y capacidades de paz territorial —agendas territoriales de paz— con los mecanismos institucionales de implementación del Acuerdo —tecnologías de gobierno, microdispositivos de paz— la que permite comprender la transición a la paz que realmente está sucediendo en los escenarios locales.

1. El estado del arte: una metodología para reconocer trayectorias investigativas

El estado del arte es una modalidad de investigación documental que permite revisar los vestigios y avances investigativos sobre infraestructuras de paz en Colombia. Esto ha implicado la revisión cuidadosa y sistemática de estudios, informes de investigación, artículos y libros que permiten estar al día sobre lo que circula en el medio académico en relación con el tema o el campo de indagación (Galeano, 2012). Es un ejercicio cuidadoso de reunir, resumir, compendiar, ordenar y clasificar documentos para ser analizados e interpretados (Cerdeña, 2005). Este, en particular, se enfoca en textos teóricos y estudios de caso alojados en diversos repositorios académicos y bases de datos bibliográficas¹ sobre infraestructuras de paz para lograr un acercamiento a la literatura canónica sobre este campo y los trabajos pioneros de Jean Paul Lederach, así como a los enfoques críticos y a los casos que han sido examinados a partir de esta categoría analítica en Colombia.

[61]

Para la construcción del estado del arte se apeló a la guía metodología construida por la línea de investigación Ciudadanías y culturas políticas en contextos transicionales (IEP, 2022) que propone una interacción del equipo de investigación con el conocimiento construido por la comunidad académica en distintas fases: i) diseño, ii) exploración, iii) descripción, iv) análisis, v) interpretación. El principal instrumento para la construcción del estado del arte es la ficha analítica que, además de los datos bibliográficos, supone entrevistar los textos para indagar por el problema abordado, el enfoque teórico —los conceptos que ofrece—, la metodología —las herramientas propuestas—, las fuentes, los hallazgos, las conclusiones y las observaciones.

¹ Entre ellos: Biblioteca Virtual de CLACSO, repositorios institucionales de la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional y EAFIT. El rastreo documental se ha complementado con búsquedas en Google Académico, Dialnet y Redalyc y Scopus.

El arco temporal de este estado del arte es 2000-2021, bajo el entendido de que en la década de 1990 se posicionó el concepto de infraestructuras de paz en el ámbito internacional y que podría haber sido utilizado en Colombia para analizar los procesos de paz precedentes; no obstante, la exploración bibliográfica muestra que es a partir de 2010 que esta categoría se posiciona como lente analítica en nuestro contexto, siendo 2018 el año de mayor producción sobre infraestructuras de paz. El criterio de selección de los textos fue la referencialidad directa de la categoría teórica en el título, el resumen y las palabras clave, además de privilegiar el contexto colombiano.

A partir de este estado del arte se ha trazado un mapa con las propuestas analíticas construidas por los expertos en el tema, pero tal vez lo más importante es que ha permitido encontrar una perspectiva contextualizada para entablar un diálogo con los enfoques críticos de las transiciones y la paz territorial como un camino fructífero para el análisis de los casos que aborda la investigación de la que hace parte este estado del arte.

2. El enfoque teórico canónico de infraestructuras de paz

[62]

En el contexto global, Jean Paul Lederach desde la década de 1990 ha planteado que la construcción de paz requiere una infraestructura que «promueva y sostenga los cambios sociales constructivos a lo largo del tiempo» (Lederach, 1994 citado en Maldonado, 2014, p. 7), por eso es uno de los pioneros en este campo de las infraestructuras de paz y las define como un «conjunto de actores, instrumentos y mecanismos de interacción y coordinación que posibilitan elaborar un “diseño estratégico de procesos de cambio a diferentes niveles, y con diferentes grupos”» (Lederach, 2008 citado por Maldonado, 2014, p. 8).

Las infraestructuras se convierten, en buena medida, en la base del posconflicto o posacuerdo porque no basta con el proceso de negociación o con las voluntades de las cúpulas negociadoras que han estado en conflicto. De acuerdo con Lederach (2012), «en los conflictos actuales se requiere un compromiso a largo plazo para establecer una infraestructura que abarque todos los niveles de la sociedad, permita potenciar los recursos de la propia sociedad para la reconciliación y rentabilice al máximo la contribución externa» (p. 24). De esta manera, dichas infraestructuras se expresan como una estrategia para sostener la paz a partir de las experiencias territoriales,

en tanto fortalece las capacidades locales, canaliza la participación de las partes implicadas en el conflicto y concita el compromiso de toda la sociedad (Pfeiffer, 2014).

Al iniciar el siglo ^{xxi} el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de los planteamientos de Chetan Kumar, posiciona la categoría de infraestructura de paz como una «Red dinámica de estructuras interdependientes, mecanismos, recursos, valores y habilidades que, a través del diálogo y la consulta, contribuyan a la prevención de conflictos y a la construcción de paz en una sociedad» (PNUD, p. 3 citado en Unger, 2016, pp. 10-11). Esta interacción se produce en espacios interconectados que involucran a las partes del conflicto —Gobierno y excombatientes—, así como a diversos actores —Estado, sociedad civil y comunidad internacional— que a partir de sus capacidades y recursos intervienen en la construcción de la paz, lo que supone el fortalecimiento de relaciones de cooperación y confianza como vía para resolver conflictos.

Uno de los objetivos principales de las infraestructuras de paz es el desarrollo de mecanismos para la cooperación entre los actores y la generación de redes, así canalizan la interacción de los actores, impulsan la participación de diversos agentes de la sociedad que representan la institucionalidad e involucran a quienes han sido excluidos de los espacios de decisión. De manera que estas infraestructuras posibilitan la transformación de un conflicto de diferentes formas: algunos de sus mecanismos están orientados a la prevención de la violencia, la asistencia humanitaria, la protección de la población civil y el cese al fuego; mientras que otros promueven reformas estructurales para superar las causas que han motivado la conflictividad a raíz de la desigualdad, la falta de reconocimiento de los derechos civiles y políticos, entre otros. Los elementos de esta red no aportan únicamente a la reintegración de excombatientes, sino a garantizar o restablecer los derechos de las víctimas y de las comunidades en los territorios (Pfeiffer, 2014).

Las acciones y funciones que cumplen las infraestructuras son diferentes de acuerdo con la fase del proceso en el que intervienen, en algún momento promueven el desarrollo de capacidades de mediación, mientras que en otro impulsan la implementación de lo acordado en la negociación. Silke Pfeiffer (2014) refiere algunos ejemplos internacionales de infraestructuras de paz: comités o consejos de paz, secretariados de

paz, plataformas o foros nacionales para la construcción de paz, entidades de monitoreo del conflicto, iniciativas de alerta y respuesta temprana, comisiones de la verdad, museos de memoria e instancias de verificación.

De esta definición canónica de infraestructura de paz se resalta: i) la articulación de diversos actores locales, nacionales e internacionales —públicos y privados—; ii) la creación de instancias y mecanismos institucionales en los que convergen las partes directamente involucradas en la negociación; iii) la capacidad de crear puentes, vínculos y mecanismos socialmente aceptados para solucionar las controversias de manera constructiva; y iv) la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y las entidades del Estado (Unger, 2016, p. 11).

La anterior definición canónica se recoge con detalle pues se constituye en el punto de partida para los estudios que en este campo se han realizado en algunos países latinoamericanos, especialmente, en Colombia, tal como se verá en el siguiente apartado, el cual sintetiza algunos casos documentados y analizados por distintos investigadores e investigadoras bajo dicha categoría. Se presta especial atención a la manera como se aplica el concepto a instrumentos y territorios específicos.

[64]

3. Hallazgos: casos colombianos de infraestructuras de paz

Uno de los primeros estudios sobre infraestructuras de paz en Colombia es el realizado por la Fundación Berghof en 2014 que enfatiza en aquellas que fueron concebidas «explícitamente en el marco de una política de paz junto con conversaciones con grupos armados y que hayan generado espacios institucionalizados de diálogo entre Estado y actores sociales en diferentes niveles» (Pfeiffer, 2014, p. 14). Este estudio afirma que para terminar el conflicto y construir una paz duradera no basta con tener iniciativas o voluntades entre actores de poder o entre las cúpulas negociadoras, también «se necesitan espacios permanentes dotados de legitimidad, autoridad y recursos con los cuales los diferentes actores de la sociedad, incluyendo las partes del conflicto, preparan la paz y la sostienen en el tiempo» (Pfeiffer, 2014, p. 4).

Aunque se hace énfasis en la dimensión institucional y formal de las infraestructuras de paz, el estudio plantea que también la sociedad civil colombiana ha impulsado infraestructuras en su preocupación por

encontrar respuestas al conflicto y en su intención de participar en la búsqueda de alternativas para la superación de la violencia armada y política. En el cuadro 1 se relacionan las infraestructuras institucionales y aquellas impulsadas por la sociedad civil, de acuerdo con las fases del proceso de negociación.²

Cuadro 1. Infraestructuras de paz en Colombia, según fases del conflicto.

Fase	Estatal	Sociedad civil
Proceso de negociación	<ul style="list-style-type: none"> - Comités o comisiones asesoras —para la política de paz o para el proceso de negociación—. - Altos comisionados para la paz y consejerías. - Consejo Nacional de Paz. - Comisiones de paz del Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Conciliación Nacional. - Ruta Pacífica de las Mujeres. - Red de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (Redepaz). - Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz. - Comisión Facilitadora de Paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). - Colectivo Colombianos y Colombianas por la Paz.
Prevención y protección	<ul style="list-style-type: none"> - Defensoría del Pueblo —Sistema de Alertas Tempranas—. - Programa Presidencial de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. - Unidad Nacional de Protección. - Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. - Acción Social —hasta 2011—, luego tomó el nombre de Departamento de Prosperidad Social. 	<p>Organizaciones de base y organizaciones defensoras de víctimas que con el tiempo han logrado tener un significativo grado de articulación. Para organizar la supervivencia en las zonas de conflicto, dependen de la interlocución con la guerrilla y con otros grupos armados.</p>
Protección humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> - Defensoría del Pueblo. - Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Acción Social, Departamento de Prosperidad Social. 	<p>Múltiples organizaciones dedicadas a la asistencia humanitaria, entre ellas, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).</p>

[65]

² Pfeiffer (2014) refiere que metodológicamente este mapa fue construido a partir de una revisión documental y de entrevistas a actores clave en distintos procesos de negociación de paz en Colombia.

Cuadro 1. (Continuación).

Fase	Estatal	Sociedad civil
Reformas estructurales hacia la paz	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Rehabilitación —creado en 1982—. - Asamblea Nacional Constituyente (1991). 	Programas de Desarrollo y Paz en diferentes regiones del país.
Posconflicto —víctimas y excombatientes—	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. - Unidades de Justicia Transicional en el Sistema de Justicia. - Centro Nacional de Memoria Histórica. - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adscrito al Departamento de la Prosperidad Social. - Comités territoriales de justicia transicional —departamentales y municipales—. - Agencia Colombiana para la Reintegración, creada por la Ley de Justicia y Paz, en principio se llamó Alta Consejería para la Reintegración (2006). 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumbre Nacional de Mujeres por la Paz (2013). - Movilización de Mujeres por la Paz (2013). Fue apoyada por el gobierno nacional y de Bogotá. - Pacto Nacional por la Paz (2013). RedProdepaz y organizaciones de la sociedad civil —pedagogía de paz—. - Comités Ciudadanos para la Reconciliación: conformados en departamentos de la Costa Caribe y en Arauca. Liderados por organizaciones locales e iglesias, también incluyen a autoridades locales y empresas.

[66]

Fuente: elaboración propia a partir de Pfeiffer (2014).

Pfeiffer (2014) rescata la importancia de las infraestructuras de paz que se han configurado como plataformas de interlocución; sin embargo, en su balance plantea que en Colombia algunas infraestructuras son incipientes, están condicionadas por la predominancia del presidente de la República en la gestión de las instituciones, también son inestables y han sido creadas de manera acelerada, lo que incide en los costos de transacción e impide el arraigo o apropiación de estas. Lo anterior sugiere que, ante el escenario de negociación de paz que se abrió en Colombia desde 2012, estas infraestructuras de paz debían ser comprendidas en sus limitaciones y potencialidades, pero urge su reconocimiento como referentes para el tránsito hacia la paz propuesto por el Acuerdo de 2016 y para posteriores negociaciones con actores armados en un conflicto que se recrudece.

En un diálogo constructivo con el informe de Pfeiffer (2014), el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP) cifra la atención en lo que allí se dejó apenas esbozado sobre las infraestructuras de

paz creadas por la sociedad civil a lo largo de más de dos décadas para darle relevancia a las acciones colectivas y movilizaciones por la paz como fuentes insoslayables de tales infraestructuras. Por eso, el informe *Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo* (Cinep/PPP, 2016) identifica la movilización social que diferentes sectores de la sociedad civil han gestionado en respuesta al conflicto armado y a las propuestas para superarlo. Se plantea que las acciones colectivas por la paz —protestas, marchas, foros académicos, procesos formativos, debates populares y actos simbólicos, artísticos y deportivos— se convierten en soporte trascendental para la fase del posacuerdo, al facilitar la creación de espacios de interacción entre distintos actores que históricamente han sido antagónicos.

Esta perspectiva plantea que es urgente examinar a profundidad las iniciativas sociales que se suman al reto de gestionar y movilizar alternativas para la consecución de la paz, más allá de los mecanismos o infraestructuras motivadas por el Estado y por los organismos internacionales para institucionalizar el camino hacia la paz en un contexto histórico determinado. El Cinep/PPP recoge la perspectiva de Adell Borja Paladini (2018) que reconoce el rol de los actores y las organizaciones de la sociedad civil para el sustento y construcción de una paz más contextualizada que responda a las necesidades territoriales, y con base en eso posiciona el concepto de infraestructuras sociales de paz.³

[67]

De acuerdo con el Cinep/PPP (2016), además de las infraestructuras institucionales, también se cuenta con las infraestructuras sociales, entendidas como el conjunto de actores —sociedad civil, organizaciones sociales y líderes locales— y procesos —movilizaciones, plataformas, redes y políticas— que dinamizan en los territorios la construcción de paz, le dan sustento y contribuyen a que los actores no violentos lideren y gestionen la finalización de los conflictos y se comprometan con iniciativas pacíficas. Esta dimensión social de las infraestructuras es estratégica en los procesos de posconflicto porque convoca y articula en las localidades a diversos sectores sociales, económicos, políticos y culturales, articulaciones que trascienden lo local y pueden darse en otros ámbitos: regional, nacional e internacional.

³ Para esta conceptualización el Cinep/PPP se apoya en análisis geográficos y temporales de acciones colectivas y movilizaciones por la paz en algunas localidades mediante información estadística que recoge desde 1979 en su Base de Datos de Acciones Colectivas por la Paz (Datapaz) (Cinep/PPP, s. f.).

Las movilizaciones son de suma importancia en la transformación de los conflictos porque develan las contradicciones existentes en los diferentes contextos.

En las experiencias de construcción de infraestructuras sociales de paz se han generado repertorios de acción como protestas, foros académicos y debates populares, actos simbólicos, artísticos y deportivos, así como procesos educativos, formativos y pedagógicos para la paz. Los motivos que llevan a la movilización por la paz están relacionados con las reivindicaciones de paz positiva y negativa: para el caso de la primera, se buscan alternativas de paz, negociaciones para la redistribución del poder y la atención a las desigualdades y la pobreza que resultan del modelo de desarrollo hegemónico; en cuanto a la paz negativa, se trata de movilizaciones sociales para rechazar la guerra y la violencia (Cinep/PPP, 2016). Para el Cinep/PPP es claro que la infraestructura social de paz se va fortaleciendo durante el proceso de negociación porque empiezan a multiplicarse las acciones de paz positiva, mientras que las orientadas a la paz negativa tienen a decrecer, lo que resultaría ser un indicador significativo para la construcción de la paz en el posacuerdo y para la implementación de lo pactado.

[68]

Por su parte, Mauricio Uribe (2015, 24 de julio; 2018) examina cómo el proceso de ordenamiento territorial se configura en una estrategia para el arbitraje de los conflictos en diversos ámbitos territoriales, el desarrollo de las regiones y la construcción de la paz. El autor realiza una lectura intencionada de conceptos como el de infraestructura de paz, policentricidad del Estado —«La policentricidad implica la existencia de múltiples centros de decisión» (Ostrom, 2009 citado en Uribe, 2015, 24 de julio, p. 13)— y ordenamiento territorial a partir de la cual construye una propuesta para aplicar esa noción teórica de infraestructura de paz. Según el autor, la construcción de paz está determinada por la convergencia regional y la construcción de capacidad estatal en el ámbito territorial, asimismo, considera necesario adoptar las infraestructuras en el andamiaje del reordenamiento de los territorios porque, según su diagnóstico:

La planeación del desarrollo, el ordenamiento ambiental del territorio, el arbitraje de los conflictos sociales y la participación eficaz de la ciudadanía requiere pasar de una infraestructura estatal muy mal distribuida y diluida entre 1096 municipios, a una estatalidad organizada en múltiples centros de decisión distribuidos en todo el

territorio que sin embargo agrupe territorios significativos en una escala más amplia que la que corresponde a la división político administrativa municipal (Uribe, 2015, 24 de julio, p. 14).

Para Uribe (2015, 24 de julio) las figuras más cercanas a esta propuesta de ordenar el territorio son las provincias y las regiones, pues las primeras se caracterizan por ser espacios de coordinación entre los entes territoriales que posibilitan la combinación de recursos y voluntades políticas para la resolución de conflictos; por su parte, las regiones agrupan departamentos con visiones del desarrollo compartido donde se puede construir también el Estado a partir de las capacidades regionales y no bajo el enfoque vertical de «arriba-abajo». Así, al incrementar los centros de decisión política —sin incentivar la fragmentación municipalista— se contribuye a la construcción del Estado y se reducen las brechas entre el centro y las periferias, y se potencia la sinergia entre desarrollo y paz, lo que posibilita el giro hacia lo local de la construcción de paz, así como la articulación de lo micro en el nivel meso con la capacidad estatal. En suma, como se afirma en este estudio, el andamiaje territorial en sí mismo se constituye en una infraestructura de paz porque permite definir competencias para arbitrar conflictos y construir, de manera colectiva, las prioridades del desarrollo.

[69]

Justamente, esta idea la refuerza a través de una revisión teórica que analiza el vínculo entre construcción de paz y construcción de Estado, por lo que apela a las infraestructuras de paz como elemento bisagra que articula estos procesos en el ámbito territorial (Uribe, 2018). Según el autor, este concepto resulta apropiado para promover las sinergias territoriales con las nacionales y posibilita procesos emancipatorios de las comunidades en la transición a la paz. Así, plantea la importancia del ámbito intermedio como aquél donde se configuran las infraestructuras y confluyen diversos actores e instituciones con potencia para construir paz territorial e institucionalidad en territorios en los que el modelo de desarrollo económico activa conflictos sociales por las inequidades y exclusiones que lo soportan, territorios donde el Estado ha sido incapaz de ejercer las funciones básicas de control, mantenimiento del orden, recaudación de impuestos, provisión de bienes públicos y administración de justicia.

Para Uribe (2018), en aquellas localidades en las que el conflicto no se tramita ni se transforma por vías democráticas se requieren procesos de construcción de paz, estatalidad y desarrollo que transcurran de

manera simultánea y con el concurso de múltiples comunidades —locales, provinciales y regionales— que emprenden acciones colectivas para incidir en la toma de decisiones, en la gestión de recursos y en la movilización de procesos orientados a lograr de una vida en común y en paz. Propone que en Colombia se debe prestar especial atención a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) como infraestructuras de paz porque son las instancias de participación de los procesos de planeación del desarrollo en los que confluyen actores públicos y privados de distintos ámbitos territoriales, y se delibera sobre los problemas comunes, se orientan decisiones, se identifican y gestionan los recursos necesarios para la paz territorial.

[70] De otro lado, Tania Galaviz (2018; 2017) define el concepto de construcción de paz como un proceso que promueve la participación efectiva de la sociedad civil a través de la gobernanza para contribuir a la implementación de proyectos sostenibles. El enfoque territorial es un mecanismo base para el involucramiento de las comunidades locales según sus necesidades y capacidades. Por ello, se apela a las infraestructuras, porque fomentan la participación y el compromiso comunitario al constituirse como red que integra y diseña estrategias de atención a las necesidades inmediatas; asimismo, fortalece el trabajo en red al vincular diversas esferas sociales (Galaviz, 2017). A partir de esta conceptualización plantea que a través de los comités locales de paz se fortalece la participación social porque se promueven asambleas y foros territoriales que facilitan el diálogo y la construcción de consensos.

Para la autora, la interacción entre justicia transicional y las infraestructuras de paz se da cuando se vinculan los procesos de restauración con las iniciativas del desarrollo territorial gestionado por los comités locales de paz; adicionalmente, reconoce en las infraestructuras de paz una estrategia para la contribución a la reparación y satisfacción de los derechos de las víctimas —derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación del daño y a la no repetición— y ve dichas infraestructuras como una herramienta potente para apoyar estrategias de reconciliación y cambio en las relaciones entre los diversos actores en escenarios de posconflicto violento.

Galaviz (2018) resalta el papel de los consejos y comités locales de paz como elementos que integran las infraestructuras de paz porque realizan trabajo en red y pueden promover el diálogo entre los actores del conflicto, además de contribuir a la reconciliación social; igualmente, se constituyen

en espacios de organización comunitaria, en tanto permiten el consenso y la toma de decisiones en las localidades, a la vez que son un mecanismo que ayuda a cumplir los compromisos sobre reparación y restauración, ya que logran la articulación entre las comunidades y el Estado en sus tres ámbitos de administración.

Para el caso colombiano, Galaviz (2018) refiere las siguientes experiencias previas al Acuerdo de paz de 2016:

En los últimos veinte años se han desarrollado diversos modelos de comités locales de paz, como las Comunidades de Paz de San José de Apartadó, ubicadas en el Departamento de Antioquia (noroeste de Colombia), la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare, ubicada en el Departamento del Santander (nororiente de Colombia), así como los Laboratorios de Paz (con apoyo de la Unión Europea) y Zonas de Paz (espacios de ubicación de guerrilleros o paramilitares en proceso de desmovilización) (p. 11).

De otro lado, Carolina Calderón y Miledy Galeano (2018) aportan una interesante clasificación de las infraestructuras de paz: i) la política, asociada «a las condiciones de gobernabilidad de un territorio, generada por procesos de fortalecimiento institucional»; ii) la económica, la cual alude a «la transformación de economías de guerra por economías de paz, profundizando en la sustitución de los cultivos ilícitos o de la minería ilegal por actividades agropecuarias productivas legales»; iii) la social, relacionada con «la reconstrucción del tejido social y al impulso de un capital social en términos de participación e incidencia de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos»; iv) la cultural, referida a «una cultura de paz y a procesos de reconciliación» (Oliver, 2012 citado en Calderón y Galeano, 2018, p. 100).

[71]

La anterior clasificación y su articulación al enfoque de la democracia participativa y la planeación territorial ha sido aplicada al estudio de caso del municipio de El Carmen de Bolívar, donde se analizan las infraestructuras políticas, económicas, sociales y culturales construidas en esta localidad. A través de la línea de tiempo, el análisis longitudinal y los estudios comparados, en este estudio se rastrea el desempeño y las transformaciones de la institucionalidad pública para reconocer las apuestas estratégicas por la paz que se han impulsado en el Carmen de Bolívar, entre ellas, las infraestructuras de paz.

Calderón y Galeano (2018) identifican capacidades y debilidades institucionales que puedan ser fortalecidas para asumir el proceso de transición a la paz territorial de manera efectiva y sostenible, pues las condiciones de la institucionalidad pública municipal se constituyen en uno de los predictores del éxito de la construcción de paz. Según su estudio, el Carmen de Bolívar cuenta con algunas infraestructuras que le permiten al territorio transformarse de manera sostenible, entre ellas:

- *Espacios institucionales y liderazgos* de El Carmen de Bolívar, asociados a la resignificación que la institucionalidad del orden local y nacional ha brindado a los espacios de participación de este municipio y de la subregión de los Montes de María.
- *Progresión en el fortalecimiento institucional*, la cual implica los procesos de mejora sostenida en el sistema organizacional y funcional de la institucionalidad pública.
- *Articulación interinstitucional e intersectorial*, pues desde 2010, cuando se determinó que el municipio de El Carmen de Bolívar es uno de los cuatro territorios de consolidación de los Montes de María, se generaron procesos de articulación con la cooperación internacional, la empresa privada y el Gobierno nacional para canalizar recursos que permitan la recuperación territorial del municipio.
- *Planeación participativa* como modelo consolidado en los procesos de planeación del territorio y como elemento central de la incidencia ciudadana en la toma de decisiones sobre lo público.
- *Empoderamiento comunitario y estructuras de construcción de paz*, constituye la institucionalización de acciones comunitarias que a lo largo del tiempo han tenido un impacto significativo en la incidencia política. Tienen su origen en movimientos sociales o innovaciones de paz, e involucran el diálogo ciudadanía-Estado para la incidencia ciudadana o los aportes a la política local (pp. 92-94).

Por su parte, Luisa María López (2018), mediante la sistematización de experiencias y el rastreo documental, analiza el proceso de configuración de la Mesa Interinstitucional Voces de Paz como infraestructura de paz. Según la autora, este espacio busca vincular a la ciudadanía, al Estado y a las instituciones internacionales en la construcción de paz. Este trabajo identifica la multiplicidad de actores que convergen y se articulan, así como los hitos de conformación, las tensiones entre los participantes y las formas

de organización a las que la plataforma apela para incidir en la construcción de paz territorial.

El último hallazgo es el de Diego Bulla, Laura Henao y Juan Carlos Merchán (2020), que reflexionan sobre la importancia que tiene el carácter diferencial de los territorios, el enfoque de la noviolencia y las infraestructuras para la paz como herramientas de transformación de los conflictos. Los autores cuestionan el modelo de paz liberal, pues los esfuerzos de las infraestructuras para la paz se dirigen hacia las instituciones, las empresas y las élites, dejando de lado los sectores informales y comunitarios, es decir, se han subestimado los mecanismos de regulación comunitaria que han buscado la construcción de paz territorial en Colombia. Para los investigadores, las infraestructuras comunitarias y territoriales comprenden capacidades para el tratamiento de los conflictos, dado que alteran las relaciones de poder y hasta pueden reducir las asimetrías para propiciar confianza entre los sectores.

Bulla, Henao y Merchán (2020) presentan una mirada crítica de las infraestructuras y advierten la necesidad no sólo de enfocar los procesos de construcción de paz hacia infraestructuras construidas por el Estado y la institucionalidad en los territorios, pues se estaría promoviendo la mirada colonial y la lógica de la paz liberal en la que se lleva el Estado a los espacios «atrasados» o «improductivos» como la alternativa de solución a las problemáticas territoriales.

[73]

Es importante evitar estancarse en una lectura dicotómica y maniquea de la infraestructura para la paz, entendida de forma más amplia, según John Paul Lederach, como «una red de personas, sus relaciones y actividades, y los mecanismos sociales necesarios para sostener el cambio buscado» (2007, p. 120). Esto es compatible con la propuesta del Cinep/PPP de sumar a las estructuras política y económica las estructuras de la sociedad civil y de una cultura de reconciliación. Estas estructuras evidenciarían cierta integración al examinarse experiencias regionales como las de los Programas de Desarrollo y Paz (p. 81).

En síntesis, en este estudio se rescata la importancia de que al promover una estrategia de transformación noviolenta se fortalezcan las infraestructuras comunitarias para favorecer el uso de herramientas dialógicas en el tratamiento de los conflictos sociales y se posibilite, a su vez, una mayor localización estatal de la construcción de paz.

4. Aprendiendo de lo construido: complejidad y dinámica de las infraestructuras de paz en escenarios transicionales locales

A partir de la revisión crítica de la literatura se construye el marco analítico para abordar las infraestructuras de paz como una de las dimensiones para la comprensión de los dispositivos transicionales de paz. En ese contexto, se parte de reconocer que la construcción de la paz requiere infraestructuras que garanticen las condiciones suficientes para que los ciudadanos privilegien la resolución pacífica del conflicto —reconstrucción de la confianza, el diálogo y la cooperación—. Estas infraestructuras están compuestas por dispositivos que contribuyen a que las vías pacíficas sean el patrón de interacción en la sociedad. Diego Maldonado (2014) recuerda que existen dos tipos: de un lado, aquellas estructuras para la redistribución equitativa de bienes y servicios que garantizan el acceso a recursos, a derechos ciudadanos básicos; de otro lado, aquellas que permiten la inclusión política y el reconocimiento de voces, perspectivas y actores sociales excluidos o infrarreconocidos, denominadas infraestructuras de paz.

[74]

Infraestructuras de paz es una categoría dinámica, dado que varía de una situación a otra, de un contexto a otro. Es un concepto en evolución, está determinada por las experiencias prácticas del contexto en el que se desenvuelve, se caracteriza por su sensibilidad y por alimentarse de las capacidades territoriales, las voluntades políticas, la oferta social y jurídica, así como de los recursos con que cuentan las comunidades y los territorios locales (Mesa, Vargas, Sarria y López, 2021). También se caracteriza por ser un término complejo que, gracias a su construcción permanente, posibilita otros enfoques que trascienden aquella noción referida únicamente a un conjunto de instituciones encargadas de la construcción de paz, tal como ha sido posicionada por los enfoques canónicos. Por eso rescatamos aquí el concepto de infraestructuras de paz como proceso político, que es lo que le otorga el carácter de dinamismo, contextualización y creatividad.

Como afirma Uribe (2018), las infraestructuras de paz no pueden quedar reducidas a consejos y comités de paz como instancias formales e institucionales con participación de representantes de la sociedad civil, del Estado y de los excombatientes en distintos ámbitos territoriales, mucho menos a esa idea de llevar el Estado a los territorios, deben ser estructuras

apropiadas social y comunitariamente para la transformación de los conflictos ocasionados por la guerra, así como por el modelo de desarrollo y el sistema político excluyente que se han consolidado en el país y en el mundo.

De este modo, se recupera su complejidad, esa dimensión dinámica y adaptativa propia de un proceso político a través del cual, además de las cúpulas involucradas en la guerra, también las comunidades acuerdan resolver sin violencia los conflictos propios de una sociedad en proceso de transformación y cambio. Los actores que dinamizan las infraestructuras de paz cumplen distintos roles y hacen parte de diferentes ámbitos de la sociedad. Borja (2018) diferencia los actores internos y los externos: los primeros son aquellos que están inmersos en el conflicto, que lo motivan —Estado y actores armados— y también hacen parte de estos quienes padecen el conflicto e intentan transformarlo —víctimas y sociedad civil—; los segundos hacen referencia a quienes llegan de fuera del conflicto y que inciden en las agendas de paz desde perspectivas similares u opuestas —actores y agencias internacionales, por ejemplo—.

Víctimas y sociedad civil son actores estratégicos en la ruta hacia la construcción e implementación de las agendas de paz, toda vez que «la apropiación local de los procesos se reconoce como un imperativo para la construcción de paz» (Borja, 2018, p. 30). En ese sentido, también es una práctica social, cultural y política enraizada en la comunidad —porque tiene en cuenta el conocimiento local y las particularidades del territorio— y en el Estado —en sus distintos ámbitos territoriales—. Estas prácticas deben estar basadas en el diálogo, la consulta, la concertación, el reconocimiento de aprendizajes políticos y capacidades de paz de los territorios.

Es así como esta práctica sugiere que la construcción de paz no puede ser un proceso dirigido sólo por actores externos, sino una estrategia híbrida en la que confluyen las manifestaciones locales de microsolidaridad, resistencias y agencias —micropolíticas de la paz— con las instituciones, normas y políticas públicas: «es en este cruce entre la escala local y la internacional en donde puede emerger una infraestructura de paz más contextualizada, arraigada a la cultura política local y más legítima, que a su vez crea una paz heterogénea» (Richmond citado en Borja, 2018, p. 360).

Esto se sustenta en enfoque crítico de construcción de paz de Borja (2018), al que prefiere denominar *peace formation* —emergencia de la

paz—, un concepto que, a diferencia del de construcción de paz, permite: i) superar los enfoques de paz liberal e institucionalistas, ii) ponerle un dique al intervencionismo de los organismos internacionales, iii) cerrar la brecha entre lo negociado por las partes y las comunidades, y iv) resaltar la hibridación y la heterogeneidad. Llama la atención que ese concepto de emergencia de la paz implica a los actores locales de construcción de paz y desarrollo, identifica los caminos establecidos por esos actores para darle forma a las dinámicas de paz, las cuales crean las bases para la emergencia del Estado en lo local. Todo esto tiene en cuenta las prácticas, costumbres, instituciones y formas de gobernanza propias —mecanismos de microsolidaridad, resistencia y agencia—.

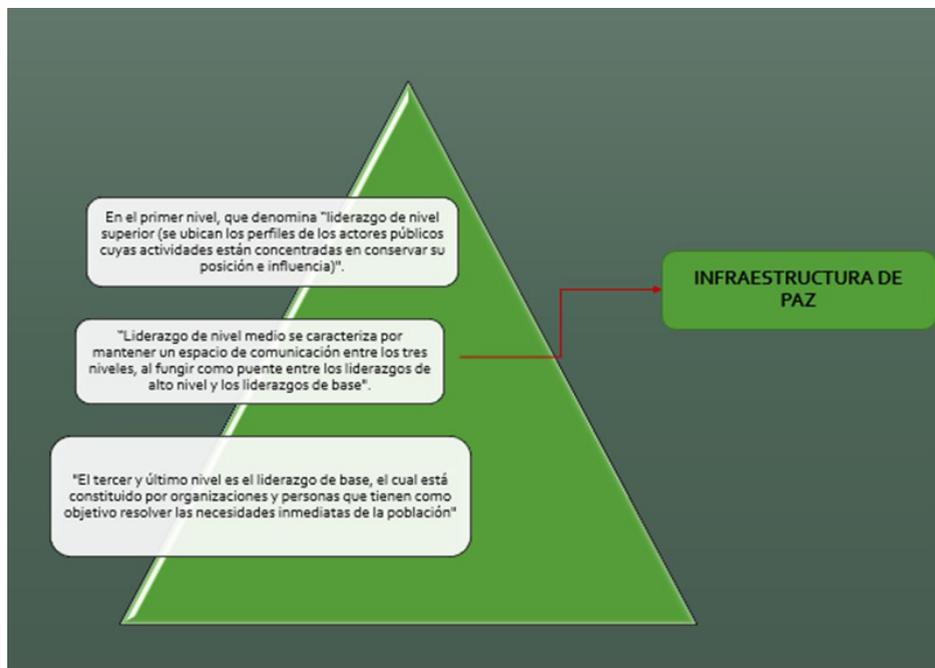
Este lugar que ocupa la infraestructura se constituye en el engranaje de actores institucionales y comunitarios que se han distanciado como consecuencia del conflicto y la crisis política de las instituciones. La dota, por lo tanto, de legitimidad para ser un espacio que coordina los procesos y las decisiones requeridas en la construcción de la paz.

[76] Esta perspectiva resignifica a Lederach cuando argumenta que los procesos de paz ocurren simultáneamente en diversos niveles sociales interconectados: en el superior, en donde las élites negocian la paz; en el inferior, donde se ubican las comunidades que emprenden acciones locales de reconciliación y convivencia para posibilitar la paz; y por último, en el nivel intermedio, en el que líderes estratégicos conectan ambas dimensiones, configurando plataformas relacionales de agentes y procesos de cambio que encauzan las necesidades de las comunidades y contribuyen a la implementación de los acuerdos de paz a través de la reconstrucción de relaciones e instituciones (Paffenholz, 2014, 2015 citado en Borja, 2018, pp. 358-359). Lederach plantea que «este proceso debe permitir una paz más contextualizada a las realidades locales, más legítima, más endógena y más sostenible a través de la consolidación de infraestructuras de paz» (Lederach, 2012).

De acuerdo con Uribe (2015, 24 de julio), en ese nivel intermedio tiene lugar la construcción de infraestructuras de paz requeridas para la transformación de los conflictos porque interconecta espacios y actores de diferentes ámbitos. Desde su perspectiva, «el núcleo de las infraestructuras de paz es la conexión entre los intereses de los actores políticos con una amplia escala de influencia y las comunidades. Esa conexión permite

transformar los conflictos más allá de su mera resolución» (p. 7) (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Enfoque multinivel en la construcción de paz.



[77]

Fuente: elaboración propia a partir de Uribe (2015, 24 de julio).

En esta interconexión Uribe reconoce la posibilidad de provocar transformaciones desde las comunidades y no procedentes de actores e instituciones foráneas. Este concepto se convierte así en una estrategia que relaciona las negociaciones políticas con la participación de las comunidades locales, es decir, cierra la brecha en ambas dimensiones. En este sentido, las infraestructuras se configuran en los lugares que encausan la paz territorial, contribuyen a los retos planteados en las negociaciones para la superación de las violencias y posibilitan la construcción o reconstrucción del Estado de manera endógena, a partir de la realidad de las localidades y las regiones. De manera que:

La infraestructura estatal es algo que se apoya más en la realidad de la periferia que en las imágenes del centro. En contextos de alta fragmentación social y territorial como el colombiano, existe

la necesidad de avanzar hacia dos objetivos aparentemente incompatibles: por un lado, la promoción de un grado significativo de centralización política, y por el otro, la construcción de una estatalidad multinivel que reconozca las reivindicaciones y las formas locales de organización y representación (Uribe, 2018, p. 183).

Con base en esta noción, Uribe (2018) reconoce que a través de estos dos objetivos se fortalecen las capacidades estatales para el cumplimiento de la ley y el arbitraje de conflictos en todo el territorio, neutralizando el accionar de los poderes armados ilegales que están en las regiones y aquellos gobiernos locales personalistas y clientelistas que tradicionalmente han accedido al poder; asimismo, constituye la vía para tramitar las tensiones y las sinergias en la construcción de institucionalidad y paz, teniendo en cuenta la articulación entre las infraestructuras y la gobernanza territorial.

A partir de los planteamientos de Uribe se rescata la importancia del «nivel meso» en la construcción y análisis de infraestructuras de paz, pues es en ese ámbito que pueden producirse transformaciones significativas de los conflictos en dos sentidos: «el de los actores y el de los contextos (subsistemas sociales)» (Uribe, 2015, 24 de julio, p. 7). En este nivel las infraestructuras son resultado y posibilitadoras de formas de solidaridad, capacidad de agencia y prácticas de resistencia que interactúan con las instituciones de manera horizontal, reconfigurando la relación asimétrica de poder en la cual el intervencionismo de las entidades internacionales y de los organismos nacionales se ha presentado tradicionalmente como la mejor vía para resolver los conflictos y la posibilidad de alcanzar la paz, asunto que ha sido rebatido por las experiencias revisadas (véase gráfica 2).

En suma, se ofrece así una salida a esa suerte de dicotomía entre infraestructuras institucionales e infraestructuras sociales de paz, pues ellas se escenifican en un lugar de articulación meso o intermedio desde el punto de vista institucional, territorial y de los actores involucrados en la construcción de la paz; es decir, que las infraestructuras de paz no son ni institucionales ni sociales, sino que son ambas a la vez, se requieren mutuamente para que la construcción de la paz permita resolver los conflictos, no sólo los derivados del enfrentamiento entre los armados, sino también aquellos generados por la desigualdad en el acceso a bienes públicos —seguridad y justicia— y meritorios —salud, vivienda, educación y oportunidades de acceso al ingreso—, así como la desigualdad en el acceso a la participación y a la representación políticas. De manera que

las infraestructuras de paz deben generar condiciones de igualdad para la sociedad, esto es, de ciudadanía y pertenencia a la comunidad política.

Gráfica 2. Configuración metodológica de las infraestructuras de paz.



[79]

Fuente: elaboración propia a partir de Lederach (2012), Uribe (2015, 24 de julio; 2018) y Borja (2018).

A modo de conclusión

La revisión realizada a la literatura sobre infraestructuras de paz advierte sobre la importancia de ampliar la mirada, es decir, entenderlas más allá de espacios formales institucionalizados e incluir las instancias de participación de la sociedad y de las comunidades en los procesos del ordenamiento territorial y de la planeación del desarrollo, pues resulta claro que los proyectos de desarrollo neoliberales, basados en el extractivismo, han incidido en las manifestaciones de las violencias. Sugiere, entonces, que estos espacios de interacción deben favorecer la acción colectiva para la puesta en marcha de relaciones formales e informales entre las organizaciones de base y los representantes del Estado regionales y nacionales en el camino hacia la paz.

De esta manera, este proceso horizontal y recíproco en el que todos los actores contribuyen e inciden en el tránsito de la guerra a la paz abre espacios para una acción del Estado más asertiva, innovadora y legítima, pues transforma las manifestaciones de subordinación, exclusión o instrumentalización que el sistema político —especialmente, el colombiano— ha generado cuando se trata de hacer partícipes a las comunidades en las decisiones públicas. Además, afirma la necesidad de involucrar a las regiones y sus dinámicas particulares en los procesos de desarrollo nacional, reconociendo que el entramado estatal se construye a partir de la economía política de cada territorio.

Las infraestructuras institucionales y sociales de paz se constituyen en un campo inseparable, a pesar de la diferenciación entre lo local y lo institucional. Ambas dimensiones coexisten, se condicionan entre sí, puesto que lo local anticipa a lo institucional y lo configura desde su contingencia, de la misma manera que lo institucional, al introducirse en lo territorial, modifica la cotidianidad, interviniéndola para desarrollar sus propósitos de regulación y orden, característicos —pero no específicos— de las tecnologías de gobierno. Toda infraestructura de paz es política, la dimensión institucional macropolítica no niega ni rechaza la micropolítica de lo local, el núcleo territorial que es impredecible y fluctúa en constante interacción con la macropolítica.

[80]

Desde la perspectiva metodológica, la literatura revisada oscila entre revisiones teórico-conceptuales y estudios de caso. Para ambos, el foco está puesto en las infraestructuras de paz en su relación con un campo más amplio como el de construcción de paz, estatalidad y gobernanza. Para el análisis de los casos se apela a la investigación cualitativa y hermenéutica, se privilegian técnicas de generación de información como el análisis documental —fuentes históricas, institucionales y periodísticas—, entrevistas, análisis de redes de actores y relaciones de poder, así como la observación directa. Cuando se apela a la investigación cuantitativa se utiliza la estadística descriptiva.

En suma, la paz territorial requiere de infraestructuras que encaucen las capacidades o habilidades de los sujetos, de los colectivos y de las instituciones para el tratamiento de los conflictos, así como procesos políticos de aprendizajes democráticos que buscan la inclusión de diversos actores sociales y políticos en la toma de decisiones para el reparto de los

bienes públicos —acceso a derechos—. La paz territorial también requiere la visibilización de las luchas territoriales autónomas en las que se ponen en escena las capacidades comunitarias movilizadoras de formas alternativas de vida en común que han resistido a las dinámicas y los actores de la guerra, las cuales constituyen mecanismos de regulación comunitaria y pueden alterar las relaciones de poder en busca de la construcción de paz territorial en Colombia.

Referencias bibliográficas

1. Borja Paladini, Adell. (2018). Sistemas complejos, resiliencia e infraestructuras de paz: nuevos marcos conceptuales y analíticos para pensar la paz territorial y la seguridad humana en la Colombia del posacuerdo. En: Grasa, Rafael (ed.). *Los retos de la gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de paz* (pp. 353-377). Institut Català Internacional per la Pau.
2. Bulla, Diego; Henao, Laura Constanza y Merchán, Juan Carlos. (2020). Infraestructuras comunitarias y territoriales para la transformación no violenta de conflictos sociales. En: *Transformación no violenta de conflictos sociales en Colombia. Claves de lectura, paradigma de acción y retos estratégicos del Cinep/PPP* (pp.78-86). Cinep/PPP.
3. Calderón, Carolina y Galeano, Miledy. (2018). Infraestructuras para la paz en los territorios, una mirada desde la institucionalidad local: caso El Carmen de Bolívar. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Cartagena, Cartagena.
4. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP). (2016). *Informe especial. Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Cinep. https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/20160302.Informe_Datapaz.pdf?
5. Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP). (s. f.). Sistema de Información General – SIG/ Bases de Datos. <https://cinep.org.co/sistema-de-informacion-general/>
6. Cerda, Hugo. (2005). *De la teoría a la práctica. El pensar y el hacer ciencia en la educación*. Cooperativa Editorial Magisterio.
7. Galaviz, Tania. (2017). Infraestructuras para la paz, herramientas de participación social. *Inventio*, 13 (31), pp. 5-12.
8. Galaviz, Tania. (2018). Infraestructuras para la paz y justicia transicional en Colombia. *Reflexiones*, 97 (2), pp. 123-135. <https://doi.org/10.15517/rr.v97i2.28849>
9. Galeano, María Eumelia. (2012). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. La Carreta.
9. Instituto de Estudios Políticos (IEP). (2022). Guía metodológica para la construcción de estados del arte. Manuscrito inédito.

10. Lederach, Jean Paul. (2012). The Origins and Evolution of Infrastructures for Peace: A Personal Reflection. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7 (3), pp. 8-13. <https://www.jstor.org/stable/48603417>

11. López, Luisa María. (2018). La mesa interinstitucional voces de paz y su proceso de consolidación como infraestructura social para la paz de Medellín y Antioquia (Trabajo de grado inédito de especialización). Universidad de Antioquia, Medellín.

12. Maldonado, Diego. (2014). *La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia*. Cinep, Prodepaz.

13. Mesa, Xamara; Vargas, Claudia; Sarria, Angie y López, Luisa. (2021). Infraestructura político-institucional para la paz territorial: Aproximación a la implementación de la Reforma Rural Integral y la Apertura Democrática para la Participación en el municipio de Ituango, Colombia (2017-2019). *Revista de Derecho y Política*, 27, pp. 6-29.

14. Pfeiffer, Silke. (2014). *Infraestructura de paz en Colombia*. Berghof Foundation. <https://berghof-foundation.org/library/peace-infrastructure-in-colombia-es>

15. Unger, Barbara. (2016). Presentación. Acciones colectivas: ¿semilla, expresión o parte integral de una infraestructura para la paz? En: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP). *Informe especial. Movilización por la paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo* (pp. 10-12). Cinep. https://www.cinep.org.co/publi-files/PDFS/20160302.Informe_Datapaz.pdf?

16. Uribe, Mauricio. (2015, 24 de julio). Ordenamiento territorial como infraestructura de paz en Colombia. *viii Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

17. Uribe, Mauricio. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 26 (51), pp. 167-189. <https://doi.org/10.18504/pl2651-007-2018>



Artista invitada

Lina Velásquez

Embalsamados

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Objeto (fotografías encapsuladas
en parafina)

30 x 22 cm

2018



Las voces de responsables de secuestro en procesos de esclarecimiento de la verdad y producción de memorias. El caso del reconocimiento de secuestro en Caicedo, Antioquia, 2021*

*Irene Piedrahita Arcila (Colombia)***

Resumen

En este artículo se pregunta por las voces de los responsables en los procesos de construcción de memoria y esclarecimiento de la verdad en escenarios transicionales a partir del análisis del reconocimiento de responsabilidades de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el secuestro y asesinato del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y su asesor de paz, Gilberto Echeverri, realizado por la Comisión de la Verdad en agosto de 2021. La metodología de esta investigación es de corte cualitativa y consiste en la revisión de la documentación del archivo de la Comisión de la Verdad sobre dicho reconocimiento, así como el análisis del evento en sí mismo. En este texto se problematizan las complejidades y debates que surgen en los procesos de justicia transicional, particularmente, cuando se comparten las memorias de los responsables, lo cual aporta a los debates vigentes sobre la construcción de memorias. El análisis del caso permite reflexionar sobre los retos del encuentro y de la escucha en escenarios transicionales, sobre todo, en relación con tensiones, incomodidades y expectativas que circulan en estos espacios.

Palabras clave

Posconflicto; Memoria; Reconocimiento de Responsabilidad; Verdad, Justicia y Reparación; Comisión de la Verdad; FARC-EP.

* Artículo derivado del proceso de investigación para optar al título de especialista en Memorias Colectivas, Derechos Humanos y Resistencias del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clasco), finalizado en abril de 2023.

** Antropóloga. Magíster en Ciencia Política. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: irene.piedrahita@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-0180-898X - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=JPdjW7wAAAAJ>

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** abril de 2024

Cómo citar este artículo

Piedrahita Arcila, Irene. (2024). Las voces de responsables de secuestro en procesos de esclarecimiento de la verdad y producción de memorias. El caso del reconocimiento de secuestro en Caicedo, Antioquia, 2021. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 84-112. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a04>

The Voices of Perpetrators of Kidnapping in Truth-Telling Processes and the Production of Memories. The Case of the Recognition of Kidnapping in Caicedo, Antioquia, 2021

Abstract

This article examines the voices of the perpetrators in the processes of constructing memory and clarifying the truth in transitional scenarios based on the analysis of the recognition of the responsibilities of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) in the kidnapping and assassination of the governor of Antioquia, Guillermo Gaviria, and his peace advisor, Gilberto Echeverri, carried out by the Truth Commission in August 2021. The methodology of this research is qualitative and consists of a review of the Truth Commission's archival documentation on this recognition and an analysis of the event itself. This text problematizes the complexities and debates that arise in transitional justice processes, particularly when the memories of those responsible are shared, contributing to current debates on the construction of memories. The case analysis allows us to reflect on the challenges of encountering and listening in transitional scenarios, especially about the tensions, discomfort and expectations circulating in these spaces.

[85]

Keywords

Post-Conflict; Memory; Recognition of Responsibility; Truth, Justice and Reparation; Truth Commission; FARC-EP.

Introducción

Las memorias asociadas a violencias prolongadas y masivas como guerras civiles, genocidios o dictaduras expresan tensiones configuradas por recuerdos, olvidos y silencios. Estas memorias suelen generarse en procesos transicionales en los que se incluyen o excluyen distintas versiones sobre el pasado. Lejos de ser escenarios de consenso, tranquilidad y armonía, las transiciones políticas son, de acuerdo con Isabel Piper (2005), espacios de tensión y preocupación. Estas transiciones, entendidas como momentos liminales de las sociedades en los que hay posibilidades para tramitar el pasado violento reciente, generan preocupaciones por la diversidad y conflictividad de las memorias e invitan a hablar de las violencias en el pasado, pues allí es posible que emerjan memorias colectivas.

Las transiciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, especialmente aquellas que emergieron a finales de la década de 1980 y que se basan en los principios de la justicia transicional, apelan a dispositivos como comisiones de la verdad, tribunales de justicia y entidades dedicadas a la búsqueda de personas desaparecidas en las que hay una producción significativa de relatos sobre el pasado (Castillejo, 2017; Jelin, 2014). Tal producción genera la circulación de versiones y la construcción de memorias que están en constante tensión entre el esclarecimiento de lo ocurrido, las interpretaciones disímiles sobre por qué pasó lo que pasó, las responsabilidades y la posibilidad de imaginar socialmente un porvenir (Castillejo, 2017). De acuerdo con Alejandro Castillejo (2017), las transiciones plantean la promesa de un futuro, materializada a través de la producción del pasado. Ello lleva a la emergencia de memorias diversas —muchas veces rivales (Jelin, 2002)— que suelen producirse a través de los mecanismos transicionales en los que se transita entre el pasado que queda atrás y el futuro que viene (Piper, 2005).

Las memorias producidas en estos escenarios provienen de sujetos políticos protagonistas de la reconstrucción que se hace sobre el pasado, entre ellos las víctimas, quienes son el centro de los dispositivos transicionales.¹ Por su parte, los que se nombran victimarios, perpetradores

¹ Si bien se reconoce la diversidad de lo que representan las víctimas, por el tema y la extensión del texto no se puede profundizar en dicho concepto.

o responsables² deben responder las preguntas de las víctimas por medio de actos de reconocimiento, reconciliación o perdón.³ En último término, tienen la responsabilidad de reconocer lo ocurrido, pero también producen memorias incómodas o polémicas que circulan por la fuerza de dispositivos transicionales en escenarios locales, nacionales e internacionales. La comprensión y análisis de estas memorias es una de las posibilidades analíticas que ofrecen los escenarios transicionales, al tiempo que proponen debates sobre palabras complejas como verdad, perdón, reconciliación o paz. Dichos escenarios permiten preguntarnos acerca de lo que incomoda de dichas memorias y cómo pueden aportar o no a la necesidad de lidiar con el pasado violento reciente y pensar un horizonte de futuro en el que la violencia no sea la que dirima las diferencias.

En este artículo se analizan las voces de los responsables en los procesos de construcción de memorias y esclarecimiento de la verdad en escenarios transicionales. Específicamente, analiza lo sucedido en el encuentro de reconocimiento de responsabilidades del secuestro y asesinato del gobernador del departamento de Antioquia Guillermo Gaviria y su asesor de paz Gilberto Echeverri entre 2002 y 2003. Este reconocimiento fue realizado el 7 de agosto de 2021 por la Comisión de la Verdad de Colombia, una de las entidades creadas tras la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016. En las voces de los responsables expresadas en dicho evento es posible identificar memorias asociadas a la justificación o explicación de la guerra, a la responsabilidad derivada de las declaraciones que impone el proceso transicional, así como silencios, olvidos y preguntas que en ocasiones resultan incómodas para las víctimas y la sociedad, pero que

² El uso de estas categorías depende de los contextos conflictivos y transicionales en los que se inscriben. Mientras que la noción de perpetrador es usada en el Cono Sur, la de victimario suele ser más general. La noción de responsable fue usada por la Comisión de la Verdad de Colombia en ejercicios de esclarecimiento y reconocimiento, buscando otorgar humanidad a quienes habían hecho parte de los grupos armados legales e ilegales en contienda. Decidí usarla en este escrito respetando el contexto de su producción.

³ Es importante diferenciar estos tres tipos de actos porque el perdón no necesariamente es el fin último de este tipo de procesos. En algunos casos se logra, pero no debe ser impuesto, sino que debe emerger como posible respuesta ética ante el daño (Molina, 2016).

deben analizarse para complejizar su aporte y repensarlo en escenarios de convivencia y de construcción de paz.

1. Marco metodológico

Se apeló a la propuesta de Leigh A. Payne (2008) en la que se afirma que las voces de los victimarios o responsables, entendidas como confesiones, circulan ampliamente en los escenarios transicionales por la amplificación que les hacen medios de comunicación, estrados judiciales y comisiones de la verdad:

En el plano social, cuando quienes cometieron actos de violencia política los admiten, hacen casi imposible que los partidarios del régimen puedan afirmar que la violencia no se produjo. Al participar en el proceso de transición, las confesiones proporcionan a los autores de la violencia un papel que desempeñar en la construcción de una nueva sociedad (Payne, 2004, p. 115).

Sin embargo, dicha circulación y puesta en público no siempre ayuda a la reconciliación o a la no repetición, y puede generar diferentes impactos, revictimizaciones, incomodidades e incluso fracturas en distintos sectores de la sociedad. En otras palabras, la circulación de memorias no implica *per se* la reconciliación, sino que este es un camino de largo aliento en el que no hay una única respuesta, obligaciones o únicas versiones para la convivencia pacífica.

Se eligió el reconocimiento de responsabilidades del secuestro y asesinato de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri como caso de análisis debido a los impactos que tuvo dicho acto de violencia para el país y las discusiones que propuso alrededor de la democracia (Comisión de la Verdad, 18 de agosto de 2021); asimismo, por los señalamientos y desaprobación que recibió las FARC-EP por el secuestro de estos políticos y por lo que significó el fallido operativo de rescate en 2003 durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el cual dio inicio a la política de Seguridad Democrática e implicó un incremento en las acciones armadas y las dinámicas de violencia (Comisión de la Verdad, 2022b, p. 154). Por su parte, el reconocimiento que realizó la Comisión de la Verdad en 2021 tuvo un amplio eco en los ámbitos regional y nacional por lo que significó que integrantes de las otrora FARC-EP e integrantes de dos de las familias políticas más influyentes de la región se encontraran; además, implicó una reflexión sobre el secuestro como

modalidad de violencia y sobre la importancia que tiene el reconocimiento de responsabilidades sobre violencias de este tipo.

El análisis del caso se hizo a partir de la consulta de los archivos dispuestos por la Comisión de la Verdad una vez finalizó su mandato. Dicho archivo se comprendió siguiendo los postulados de Ludmila Da Silva Catela (2002) que afirma que los archivos y las instituciones que los acogen «no son pasivas intermediarias para la producción de historia, sino que también son activas gestoras de la memoria» (p. 208). En las sociedades contemporáneas, «ante las vertiginosas ondas de cambios en nuestras sociedades, el registro de hechos y su preservación como prueba del paso del tiempo devino un problema crucial» (p. 202). Se han multiplicado las formas de registro, pues «todo pasa como si en aquellas sociedades que han desarrollado lo que Goody llama “tecnologías del intelecto”, la profunda necesidad de registrar y guardar concentrara el núcleo de una lucha contra el olvido» (p. 202).

Por tanto, se procuró entender el contexto de producción de los materiales dispuestos por la Comisión de la Verdad sobre este caso. Se revisaron documentos, videos, audios, imágenes e ilustraciones sobre el reconocimiento del secuestro, a través de la página web de la Comisión y de sus redes sociales. El Archivo se concibió como un legado para la sociedad colombiana por la Comisión de la Verdad para invitarla a continuar debatiendo, investigando y reflexionando sobre el conflicto armado, sus causas, desarrollo, efectos y resistencias. Para ello dispuso su archivo en la página web (Comisión de la Verdad, s. f. a). Allí se incluye toda la información que pudo hacerse pública, al no implicar problemas de seguridad o de confidencialidad para las fuentes.

Se revisó el acto central de reconocimiento (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021), el documental derivado de este reconocimiento (Comisión de la Verdad, 26 de agosto de 2021), el extracto del acto privado entre la familia Echeverri y los firmantes del Acuerdo de paz (Comisión de la Verdad, 18 de agosto de 2021). También se analizó el reconocimiento nacional en el que también hablaron excombatientes de las FARC-EP (Comisión de la Verdad, 23 de junio de 2021). Finalmente, se revisaron algunos extractos de la serie de programas *Verdades que liberen* hecha por la Comisión de la Verdad y retransmitida por el canal regional Teleantioquia (Comisión de la Verdad, 23 de abril de 2021).

Para complementar la información de la Comisión se consultaron noticias en prensa y documentos testimoniales sobre este secuestro, así como fuentes bibliográficas y textos especializados sobre las memorias de los responsables. Esta información fue organizada y posteriormente analizada a partir de las siguientes preguntas: ¿qué narraciones produjeron los responsables que participaron en el reconocimiento?, ¿en qué espacios circularon y por cuáles medios?, ¿a través de qué dispositivos fueron comunicadas?, ¿qué efectos pueden rastrearse en estas narraciones?

El análisis, además, se nutrió de la experiencia de la autora como investigadora de la Comisión de la Verdad, cuyas tareas incluían el apoyo a la documentación del caso y el acompañamiento a los encuentros preparatorios y de reconocimiento que se realizaron en Medellín y Caicedo. Esto permitió conocer con mayor profundidad el proceso que se realizó, el acompañamiento a los distintos actores involucrados y las fuentes disponibles en el archivo de la entidad.

2. La transición colombiana y la producción de memorias: una mirada desde la Comisión de la Verdad

[90]

La más reciente transición derivada del Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 ha traído el despliegue de mecanismos de justicia transicional como la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UPBD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad). En particular, las dos últimas entidades han puesto en circulación relatos sobre el pasado a partir de escenarios judiciales —en el caso de la JEP— y de escenarios extrajudiciales —en el caso de la Comisión de la Verdad—. Han amplificado las voces de las víctimas de distintas modalidades de violencia y, en el caso de los responsables, han enfatizado en las voces de exguerrilleros e integrantes de la fuerza pública del Estado colombiano. En menor medida, desde la Comisión de la Verdad han circulado también versiones de exparamilitares, de desmovilizados individuales de las FARC-EP previo a la firma del Acuerdo de paz, de otros grupos guerrilleros que han dejado las armas y de algunos terceros civiles.

Tanto los paramilitares como los desmovilizados individuales previo a la firma del Acuerdo de paz se encuentran ligados a la Ley de Justicia y Paz firmada en 2005, la cual tiene sus propios tribunales de justicia y

mecanismos de contribución a la verdad de carácter extrajudicial. No obstante, la Comisión de la Verdad pudo trabajar con ellos y ellas debido a que su mandato comprendía el esclarecimiento del desarrollo del conflicto armado en general. Por otro lado, el hecho de que la Comisión fuera extrajudicial le permitía tener acceso a estas voces sin que implicara inconvenientes para los procesos judiciales que actualmente viven dichos excombatientes. Recientemente, Salvatore Mancuso fue aceptado como compareciente ante la JEP por su vínculo con las fuerzas armadas del Estado, lo cual se hizo audible en el país por la realización de una comparecencia pública de varios días en las que el ex comandante paramilitar presentó sus contribuciones a la verdad para justificar su entrada a esta jurisdicción.

Por su parte, los terceros civiles son una categoría que utiliza el Sistema Integral para la Paz para referirse a aquellas personas que no hicieron parte directa de grupos armados, pero que financiaron, auspiciaron o favorecieron el desarrollo del conflicto armado y el uso de la violencia. Aquí también se incluyen otros funcionarios estatales que no hicieron parte de las Fuerzas Armadas, pero que intervinieron en el conflicto armado.

El mandato de la Comisión de la Verdad, descrito en el Decreto 588 de 2017, consistía en esclarecer el desarrollo del conflicto armado, principales causas y motivos, responsabilidades colectivas de grupos intervinientes, impactos y formas de resistencia; asimismo, debía crear espacios de reconocimiento y convivencia para dignificar a las víctimas y facilitar oportunidades para que responsables aportaran al esclarecimiento de la verdad; finalmente, debía recomendar medidas de no repetición de la violencia. La Comisión de la Verdad trabajó desde el 28 de noviembre de 2018 hasta el 28 de junio de 2022,⁴ día en que entregó su informe final al país.⁵

A partir de la puesta en marcha del Sistema Integral para la Paz la sociedad colombiana ha sido testigo de actos de reconocimiento de responsabilidades convocados por la Comisión de la Verdad, de comparecencias públicas realizadas por la JEP y de entrevistas y espacios mediáticos derivados de estos procesos. Voces de excombatientes han empezado a circular en la sociedad y han generado preguntas respecto a

⁴ La fecha final de la entidad fue el 28 de agosto de 2022. Se asume acá como cierre el 28 de junio por ser la fecha de entrega del informe.

⁵ Dicho informe y el legado puede consultarse en la página web (Comisión de la Verdad, s. f. b).

qué tan audibles deberían ser estas voces, cuál es el lugar de la justicia en esta discusión y si es necesario un equilibrio entre olvidos, silencios y memorias, pues como se ha planteado en escenarios de discusión provocados por la transición, no se es claro qué tanto quiere saberse y cómo debemos enfrentarnos a estas versiones. Asimismo, se ha discutido sobre la validez de dichas versiones y su lugar en los relatos sobre el pasado violento reciente que está produciendo el país.

Un caso ilustrativo de esto último es el reconocimiento temprano de responsabilidades que hicieron los integrantes del secretariado de las FARC-EP sobre el asesinato del político conservador Álvaro Gómez Hurtado. En el país hubo una polémica porque la familia de Gómez y una parte de la sociedad colombiana no estaban de acuerdo con esta versión, pues para ellos el determinante de la muerte de Gómez era el ex presidente Ernesto Samper.

El mecanismo que adoptó la Comisión de la Verdad para estas conversaciones fue el de los reconocimientos, denominados *Encuentros por la verdad*. Estos espacios fueron concebidos como procesos de trabajo con víctimas y responsables en los que se buscaba responder preguntas como:

¿Qué pasa con todos los efectos nocivos que han quedado en las víctimas y en la sociedad? ¿Qué pasa con los lazos rotos, las enemistades, el rencor y el dolor entre personas que deben seguir conviviendo, que deben dar pasos para continuar a pesar de todo lo sucedido? ¿Dónde queda la posibilidad de reintegración a la vida social de los responsables? (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 580).

Para responder estas preguntas la Comisión de la Verdad diferenció estos reconocimientos en dos tipos: el primero denominado *reconocimiento de la dignidad de las víctimas*, en el cual se escuchaba a las víctimas del conflicto armado y su misión principal consistía en hacer audibles sus voces para reconocer su dignidad y al tiempo enviar un mensaje directo sobre la valentía y resistencia de las víctimas a la sociedad colombiana y a los responsables del conflicto armado, haciendo énfasis en cómo el reconocimiento de su dolor puede ayudar a acercarnos como país.⁶ El

⁶ Se realizaron reconocimientos de la dignidad de las víctimas de violencia sexual, de familias buscadoras de personas dadas por desaparecidas, del campesinado, de pueblos étnicos y de organizaciones concretas como las universidades, entre otros. Todos estos reconocimientos pueden verse en el canal de Youtube de la Comisión de la Verdad (s. f. c).

segundo tipo se denominó *reconocimiento de responsabilidades*, en el que los responsables debían responder las demandas de verdad de las víctimas y reconocer las violencias cometidas durante el conflicto armado.

Los reconocimientos de responsabilidad suponen oportunidades para develar verdades que muchas veces permanecen ocultas, espacios para preguntar y escuchar, para tratar de entender por qué y, a la vez, aportar experiencias desde diversos lados del conflicto armado y de sus protagonistas. No es un diálogo fácil. El solo hecho de permanecer en un mismo lugar víctimas y responsables, o de que puedan compartir un escenario social para hablar de lo sucedido, representa una experiencia única e insólita (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 584).

Ambos tipos de reconocimiento exigían el cuidado de todo el proceso e implicaba comprender el rol de los distintos actores involucrados. Las víctimas fueron el centro de los reconocimientos, sus preguntas y demandas de verdad fueron nodales para diseñar cada uno de los espacios. Los responsables debían ser conscientes de que estos no eran escenarios para pedir perdón o disculpas públicas de manera obligatoria, sino para el reconocimiento de responsabilidades sin justificaciones o revictimizaciones. La audiencia, por su parte, fungía como testigo, a quienes se les pedía una escucha comprensiva y respetuosa. La Comisión, en tanto facilitadora, debía garantizar el desarrollo oportuno de los encuentros. Estos actores debían dialogar porque:

El reconocimiento de responsabilidad es esencialmente un proceso de diálogo sobre la restauración de la dignidad humana violentada. Para muchas víctimas en la búsqueda de la verdad, puede ser determinante la descripción detallada de un hecho o la exposición de las motivaciones y razones de lo sucedido. También hay una pregunta frecuente en las víctimas: ¿por qué a mí? o ¿por qué mi hijo? (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 597).⁷

Durante más de tres años de su mandato «se adelantaron un total de 51 eventos con el objetivo de apoyar estos procesos de reconocimiento. Entre ellos, catorce dirigidos a restaurar la dignidad de las víctimas y 37 concentrados en la aceptación de responsabilidades» (Comisión de la

⁷ Es importante tener en cuenta, además, que la Comisión de la Verdad, por su mandato, no podía esclarecer casos individuales sino colectivos, lo que se encuentra reglamentado en el Decreto 588 de 2017.

Verdad, 2022c, p. 11). Dichos encuentros, de acuerdo con María Victoria Uribe (2021), tuvieron una composición multiescalar. Si bien cada uno fue desarrollado acorde con exigencias y demandas de quienes eran convocados, hubo unos puntos comunes a todos: i) la participación en los reconocimientos fue voluntaria y libre para garantizar mayor compromiso con el proceso; ii) cada acto de reconocimiento implicaba una etapa preparatoria de reuniones, talleres y entrevistas con víctimas y responsables para reconstruir lo sucedido, identificar demandas de verdad y establecer la mejor ruta para el acto de cierre o encuentro por la verdad; iii) los reconocimientos tenían un componente investigativo para contrastar y verificar la información puesta en público, así como un componente psicosocial para acompañar a víctimas, responsables y testigos, ambos elementos eran transversales a todo el proceso; iv) el encuentro por la verdad de cada reconocimiento se definía entre víctimas, responsables y el equipo de la Comisión, atendiendo al cuidado y a condiciones de seguridad, así, no todos los reconocimientos tuvieron un acto público; v) lo simbólico tuvo un peso fundamental en estos procesos, pues permitía narrar lo inefable, darle lugar al cuerpo y sus emociones, y establecer distintos ritmos en la conversación (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 595); vi) una vez finalizado el reconocimiento, un equipo de la Comisión mantuvo el seguimiento a víctimas y responsables, tanto para el cumplimiento de acuerdos como para monitorear posibles necesidades psicosociales y de seguridad.⁸

[94]

Teniendo en cuenta lo anterior, algunos reconocimientos no siguieron su proceso porque las demandas o exigencias no eran cumplidas por algunas de las partes o porque las condiciones de seguridad no permitieron su adecuada realización. En el caso de reconocimiento de responsabilidades de Elda Mosquera, alias Karina, se realizó a puerta cerrada, en un espacio íntimo para las víctimas y para la responsable, pero con la presencia de unos cuarenta testigos clave. Lo que sí se garantizó fue un cubrimiento del proceso para que la sociedad en general pudiera conocer lo sucedido.⁹

Por otra parte, la decoración del espacio, las intervenciones artísticas, la disposición de las sillas, entre otros aspectos, hacen parte de lo simbólico en estos reconocimientos. En el caso del reconocimiento de responsabilidades

⁸ María Victoria Uribe (2021) entiende los encuentros de reconocimiento como espacios para la construcción de narrativas polifónicas.

⁹ Sobre el caso de reconocimiento de Karina se hizo un documental que cuenta el proceso (Comisión de la Verdad, 23 de mayo de 2022).

sobre el secuestro y asesinato de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri hubo una presentación artística al final realizada por el coro de niños y niñas del municipio de Caicedo. Cantaron el *Padre nuestro*, concertado con las familias de las víctimas como cierre simbólico del espacio. Dar un lugar a la nueva generación, permitir que fueran los niños y niñas del municipio, y arropar el espacio con un mensaje de esperanza fueron las razones para la elección de dicho acto.

Estos puntos comunes no impidieron, por un lado, que se expresara la particularidad de cada proceso, según sus propias necesidades y características; por otro lado, no implicaba tener todo bajo control, pues los encuentros por la verdad aludían a una incertidumbre propia de las temporalidades del relato (Jelin, 2014). Si bien los relatos puestos en público se preparaban previamente, la superposición de las temporalidades de quien testimoniaba y los impactos de estar frente a una audiencia compleja podían suponer una activación de memorias tan dolorosas que no permitían exponer el relato; asimismo, implicó reconocer la transición colombiana¹⁰ y los espacios de reconocimiento como un tiempo para *empezar a hablar* y *a escuchar*, pues «los tiempos múltiples y climas de época influyen sobre lo que se puede decir en un momento dado y sobre su difusión posterior. Tiempos no solo para hablar sino para que otros y otras puedan escuchar, que a su vez puede permitir salir del silencio» (Jelin, 2014, p. 148).

[95]

Las memorias que circularon en los espacios de reconocimiento y sus usos fueron diversas. Lo dispuesto en estos espacios es motivo de consulta académica, material de cursos de pregrado y posgrado, así como motivo de debate y discusión en la agenda pública cada vez que se activan dichas memorias, por ejemplo, en fechas de conmemoración. Para la Comisión de la Verdad (2022a) los encuentros por la verdad oscilan «entre la motivación, el miedo y el cuestionamiento [porque los responsables] se ven cuestionados por la dimensión de sus actos, o porque les interpela su propia humanidad. Porque terminan reconociendo, comprendiendo y aceptando las consecuencias de lo que hicieron» (p. 591). La exposición pública de los hechos implica no sólo reconocerse frente a los horrores de la guerra, sino tener que reinterpretarlos en función de los tiempos y las exigencias de la transición. Esto lleva a un nivel de análisis en el que las experiencias límite del sujeto posterior a la dejación de armas —estar

¹⁰ Es importante señalar que la transición colombiana y estos debates se abrieron desde 2005 con la desmovilización de los grupos paramilitares y la puesta en marcha de la Ley 975 de 2005.

en prisión, someterse al reencuentro con familiares y amigos, el escarnio público— implica «cuestionar su participación y [...] ubicarse en el lugar de aportar a la verdad» (p. 592).

En estos espacios se procuró «la toma de conciencia, en vez de respuestas habituales en la guerra para diluir responsabilidad, atribuirla a circunstancias, refugiarse en la obediencia o minimizar los hechos» (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 597), y por ello fueron pensados para garantizar que víctimas y responsables tuvieran acompañamiento adecuado y digno. La toma de conciencia se concibió como el camino para asegurar que las víctimas tuvieran respuestas, pero también para que los responsables reflexionaran sobre los daños que ocasionaron. También fue pensada para que la sociedad en su conjunto reflexionara sobre la proximidad de la guerra, esto es, sobre algo que nos sucedió y que no podemos permitir que se repita. La toma de conciencia implica, sin embargo, un ejercicio de domesticación de los relatos, esto es, la transformación de las narrativas de los responsables en confesiones audibles para las víctimas y la sociedad. En palabras de Iván Orozco, Catalina Peralta y Gonzalo Sánchez (2023), implica una fractura de la identidad, pues el otrora combatiente o comandante pasa a ser un responsable, un compareciente, es decir, quien confiesa la violencia. Esto puede verse en el caso del reconocimiento analizado en este artículo.

[96]

3. Verdades que liberen: el reconocimiento de responsabilidades sobre el secuestro y asesinato de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri

El 7 de agosto de 2021, en el municipio de Caicedo, departamento de Antioquia, se encontraron integrantes de la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP con familiares y víctimas de secuestro para un reconocimiento de responsabilidades en el marco de las acciones de la Comisión de la Verdad. Ante un centenar de personas presentes y cientos más en la virtualidad, dirigentes de aquella guerrilla reconocieron el secuestro del 21 de abril de 2002 del entonces gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, y de su asesor de paz, Gilberto Echeverri Mejía, y de su asesinato junto a ocho oficiales y suboficiales por disparos a quemarropa en medio de un operativo de rescate el 5 de mayo de 2003, ordenado por el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez en el marco del inicio de la política de Seguridad Democrática (Comisión de la Verdad, 2022b). Estos hechos cometidos por integrantes del Frente 34 de las FARC-EP son una de las marcas en las memorias asociadas al conflicto armado de los habitantes de Antioquia.

Guillermo Gaviria Correa, integrante del Partido Liberal, tuvo desde 1990 varios cargos públicos en Antioquia, pero alcanzó mayor reconocimiento y visibilidad cuando fue elegido gobernador del departamento e inició su mandato el 1.º de enero de 2001. En este proceso lo acompañó Gilberto Echeverri Mejía, otro político colombiano con amplia experiencia. Ambos políticos, inspirados por el movimiento de la No-Violencia de Mahatma Gandhi, realizaron una serie de acciones por la paz en Antioquia, mientras en el país se intentaba negociar la paz con las FARC-EP a través de un diálogo nacional, en medio, paradójicamente, de los más altos índices de violencia debido a la degradación de la guerra.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se llevaron a cabo unas negociaciones de paz con las FARC-EP en las cuales se despejaron varios municipios del oriente del país y se intentó poner fin a las disputas con esta guerrilla. No obstante, las negociaciones no implicaron un cese al fuego definitivo, sino que, por el contrario, coincidieron con el periodo de mayor violencia y accionar militar, con un incremento en modalidades de violencia como el secuestro, la desaparición forzada, las masacres, los desplazamientos forzados y los asesinatos selectivos. El incremento de la violencia en medio de una negociación de paz generó una profunda desconfianza en la sociedad colombiana (Comisión de la Verdad, 2022a).

[97]

Con expresiones del movimiento por la paz en el que coincidían organizaciones sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, alcaldes y funcionarios públicos del departamento ambos políticos se embarcaron en una marcha de la No-Violencia —inspirada en la marcha de la sal de Mahatma Gandhi—, la cual buscaba apoyar las negociaciones de paz, movilizar a la sociedad antioqueña para respaldar la paz y ejercicios no-violentos, y acompañar a campesinos y campesinas cultivadores de café del Occidente de Antioquia que estaban siendo hostigados por las FARC-EP, pues este grupo robaba el café producido, los extorsionaba y violentaba.

La marcha inició el 17 de abril de 2002 desde Medellín hacia el municipio de Caicedo. Centenares de personas acompañaban a los políticos que encabezaban la marcha y cinco días después estaban por culminar esta acción simbólica. En el Puente del Vaho, un pequeño lugar ubicado a cinco kilómetros de la cabecera municipal de Caicedo, fueron detenidos por alias Elías, un guerrillero del Frente 34 de las FARC-EP, que les dijo que debían entrevistarse con el comandante, alias El Paisa, que los esperaba en un

lugar alejado de la marcha (Comisión de la Verdad, 2022b). Los políticos se fueron en compañía de un sacerdote. No regresaron. Esa noche fueron secuestrados. Así narró la primera noche de cautiverio Gilberto Echeverri (2013):

Esta primera noche fue muy dura, casi quince horas en mula; ascendimos por quebradas que caían de lo alto de la montaña, por lechos de rocas medianas y grandes, la luna nos acompañó hasta las dos de la mañana aproximadamente. Al lado de cada uno de nosotros teníamos unos guerrilleros muy jóvenes con gran capacidad para arrear las mulas, con una resistencia increíble. No mostraron cansancio, ni fatiga (p. 16).

Esa noche pensé en la furia de los funcionarios del gobierno quienes, como Camilo Gómez, dirían a la opinión pública que era un acto producto de nuestra irresponsabilidad. Después, el presidente Pastrana y el señor Gómez lo afirmaron por radio y televisión. También muchas personas en privado dirían «dieron papaya». Algunos con perfidia y mala leche. En fin, el qué dirán o qué dijeron, ya no cuenta. El hecho real y concreto es: estamos retenidos, no tenemos libertad para movernos fuera del campamento, no tenemos opción para gestionar nuestra salida del cautiverio, somos sujetos de canje, según la definición que a nuestra retención le dieron las FARC (p. 21).

Los políticos estuvieron secuestrados por varios meses, junto con ocho policías y soldados capturados por las FARC-EP en combates. Durante ese tiempo escribieron diarios, los cuales fueron entregados a sus familiares después del asesinato y reposan hoy como memorias del cautiverio. Tras la llegada de Álvaro Uribe a la Presidencia de Colombia el 7 de agosto de 2002 y para marcar el inicio de la política de Seguridad Democrática, meses después se ordenó un operativo de rescate para liberar a los dos políticos antioqueños, a pesar de que ellos y sus familias habían pedido tajantemente que no fueran rescatados, pues esto les garantizaba más chances de salir con vida del secuestro. Sin embargo, en medio de un operativo marcado por errores en la inteligencia militar y espionaje, los dos políticos fueron asesinados.

Poco se supo sobre las circunstancias en las que los políticos murieron a manos de sus captores. Hasta 2021, cuando se inició el proceso de reconocimiento de responsabilidades sobre este secuestro. Las primeras

reuniones exploratorias se dieron en el marco del reconocimiento nacional *Verdades que liberen*, en las cuales se habló de la importancia de este caso para avanzar en la confianza de la sociedad antioqueña con el proceso de paz y el esclarecimiento de la verdad. Allí entonces se inició una serie de encuentros con los familiares de los políticos y con los firmantes del Acuerdo de paz¹¹ que integraron el Frente 34 de las FARC-EP.

Los habitantes del departamento de Antioquia son de los más escépticos con el Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Por eso este tipo de procesos se consideraban fundamentales para impactar de manera positiva a la sociedad antioqueña. De ahí que el padre Francisco de Roux, presidente de la Comisión de la Verdad, terminara su interlocución en el encuentro por la verdad afirmando: «Si Antioquia no hace la paz, no habrá nunca paz en Colombia» (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021). El reconocimiento fue hecho en el municipio de Caicedo como una expresión de la importancia de Antioquia en la construcción de paz.

Las primeras reuniones fueron individuales, separando víctimas y responsables. Se realizaron entrevistas para reconstruir los hechos y para comprender daños, impactos y afectaciones. La Comisión de la Verdad habló con integrantes del movimiento por la paz de esa época, con las familias y con los excombatientes. Se hicieron más de veinte entrevistas, al menos una decena de reuniones y dos talleres con excombatientes para reconstruir colectivamente los hechos. Con estos encuentros las víctimas fueron elaborando sus demandas de verdad, es decir, aquellas preguntas y cuestionamientos que necesitaban respuesta por parte de los excombatientes, quienes fueron trabajando en la toma de conciencia sobre lo que significó este hecho para las familias y para el país.

Llamó la atención que en un inicio los firmantes del Acuerdo de paz afirmaron no saber mucho más sobre el secuestro, evadieron las preguntas

¹¹ La expresión firmantes del acuerdo de paz se utiliza para nombrar a aquellos excombatientes de las FARC-EP que se acogieron al Acuerdo de 2016, sin importar si hacen parte del partido Comunes—creado posterior a la firma— o si están en otros procesos organizativos. Esta denominación es usada por los mismos excombatientes, pues permite hablar de ellos sin hacer referencia a una organización, partido político o proceso específico.

y plantearon que alias El Paisa, responsable del cautiverio, estaba muerto.¹² Sin embargo, a medida que avanzó el proceso y con la toma de conciencia de lo que significaba esta información para las víctimas fueron cambiando de postura. Buscaron información entre los firmantes, levantaron datos de sus propios archivos y encontraron información valiosa para los familiares de los políticos.¹³ Ello llevó a dos momentos importantes en el reconocimiento: el primero, un encuentro privado entre la familia Echeverri y los firmantes del Acuerdo de paz; y el segundo, el encuentro por la verdad realizado en Caicedo el 7 de agosto de 2021.

El encuentro privado entre la familia Echeverri y los firmantes se llevó a cabo el 25 de junio de 2021, y un extracto de la conversación está disponible como parte de los archivos de este reconocimiento (Comisión de la Verdad, 18 de agosto de 2021). Una carta escrita por los familiares, en la que presentaron sus demandas de verdad, fue la activadora de las memorias, en tanto puso el énfasis en aquello que se debía esclarecer. En dicho documento pidieron comprender los *porqués* del secuestro y del asesinato. Hijos y nietos, autores del texto, reconocieron el valor de Gilberto Echeverri e identificaron los daños que produjo el secuestro: «llevamos 19 años de dolor, de un dolor que no sana y de una ausencia que es irremplazable. Gilberto era un hombre bueno, amoroso, sencillo, muy disciplinado y con gran inteligencia, especialmente emocional» (Comisión de la Verdad, 18 de agosto de 2021). En esta carta también lanzaron preguntas que fueron respondidas por los firmantes del Acuerdo de paz:

¿Qué justificaba una masacre como la que ustedes ordenaron y sus subalternos ejecutaron con sevicia? ¿Por qué pararon la marcha, y ustedes como respuesta a esta entrega y generosidad, lo pusieron en manos del verdugo más cruel, por qué? ¿Por qué anularon a un hombre de paz? ¿Por qué sacrificaron una de las pocas personas con capacidad para acercar posiciones entre la guerrilla, el Estado y la sociedad? ¿Por qué no le dieron la oportunidad que desde el cautiverio siguieran tendiendo puentes de paz y reconciliación, sabiendo que buscaban la paz abiertamente? ¿Por qué había una orden de asesinato desde el secretariado? ¿Por qué esquivan la responsabilidad? ¿Por qué

¹² Aicardo de Jesús Agudelo, alias El Paisa, murió en 2008 en medio de un bombardeo (Semana, 2008, septiembre 21).

¹³ Un proceso similar es descrito por Orozco, Peralta y Sánchez (2023) en la audiencia de secuestro de la JEP con los exintegrantes del secretariado de las FARC-EP.

inculpan mandos medios que hoy no están cuando la orden vino de las FARC? ¿Para ustedes la vida tenía valor? ¿Qué autoridad tenía el secretariado para decir quién vivía y quién moría? ¿Por qué no lo liberaron? ¿Por qué nos dejaron sin él? Su ausencia es irremplazable. ¿Por qué nos dejaron con el corazón partido? (Comisión de la Verdad, 18 de agosto de 2021).

Los firmantes recibieron esta carta de manera previa al encuentro con los familiares y se dieron a la tarea de construir colectivamente respuestas que les permitieran satisfacer algunas de las demandas de verdad de las víctimas. La reconstrucción de estas respuestas oscilaba entre el miedo a la exposición y la justificación de lo hecho. No hay que olvidar que los firmantes del Acuerdo venían de una guerra que consideraban «justa» y por ello las primeras respuestas tendían a justificar lo hecho en la lógica del marco del conflicto armado, esto es, los excombatientes se estaban enfrentando a la fractura de su identidad (Orozco, Peralta y Sánchez, 2023). Pero tampoco hay que dejar de lado que las respuestas pueden ser complejas para las víctimas y por eso el miedo a la exposición emergió en los excombatientes. Las respuestas a los *porqués* no siempre es lo que esperan las víctimas y por ello el temor a que lo dicho no fuera suficiente podía escucharse en el discurso de los excombatientes mientras transcurría el proceso de preparación del encuentro. No obstante, estos procesos de encuentro son valiosos, en tanto permiten el debate, la circulación de memorias y muestran su potencial. La memoria abre una posibilidad para reconstruir lazos porque «la memoria es una tarea tan importante como la que lleva a cabo la justicia» (Uribe, 2021, p. 8).

[101]

Para contestar las preguntas de las víctimas los firmantes apelaron a las memorias de aquellos excombatientes que quedaron vivos. Explicaron a los familiares que siguieron directrices diseñadas en un momento en el que el conflicto armado alcanzaba su pico más alto. La orden era clara: si había rescate, debían asesinar a quienes estaban secuestrados. Así lo expresó Luis Óscar Úsuga Restrepo, alias Isaías Trujillo, máximo comandante del Frente 34 de las FARC-EP para la época del secuestro:

El Paisa dio la orden de matarlos. El paisa. Y los muchachos que habían [sic] ahí procedieron a eso, y eso fue lo que hicieron. Entonces el mando del Frente era yo, y yo recibía órdenes, los mandos medios recibían las órdenes mías y yo recibía las órdenes del Secretariado. Así era como funcionaban las FARC.

La consigna que uno sabía que había era que tocaba conservar la vida de los secuestrados y no dejarlos rescatar vivos.¹⁴ Nada de lo que hicimos, ni el Acuerdo ni nada de estas cosas que estamos haciendo nos va a revivir los muertos, es imposible, pero sí podemos trabajar para que esto no se repita.

Doña Marta Inés, a nombre de los que constituimos esta organización, yo le pido perdón y espero que algún día, ustedes, toda la familia, los nietos, puedan perdonarnos (Comisión de la Verdad, 18 de agosto de 2021).

En el encuentro privado hubo espacio para el dolor, para el arrepentimiento y para la explicación. Fue complejo por lo que significaba para quienes estaban allí reconocerse en la humanidad de otros. Al final del encuentro, una vez concluyeron las intervenciones, uno de los nietos decidió preguntar algo más. Pidió a los excombatientes que le explicaran por qué, si el canje de prisioneros era tan importante, si la vida de su abuelo era tan valiosa, decidieron asesinarlo. No preguntaba por motivos genéricos, estaba preguntando por las razones de la guerra. Uno de los excomandantes, Pastor Alape, tomó la vocería. Afirmó que quería explicarlo desde la lógica de la guerra, no desde la lógica de la transición. Explicó que en su lógica un rescate de prisioneros con vida significaba una derrota. La respuesta era desgarradora, pero a la vez tranquilizadora.

[102]

El segundo espacio, el encuentro por la verdad del 7 de agosto de 2021, contó con la presencia de familiares de Guillermo Gaviria,¹⁵ con víctimas del conflicto armado del municipio de Caicedo, con alcaldes de la época y con defensores y defensoras de derechos humanos; también asistieron medios de comunicación, periodistas, testigos e interesados en estos procesos. Los dispositivos de memoria estuvieron encarnados en las víctimas y testigos de lo sucedido, pero también en la elección de Caicedo como el lugar para la evocación de estas memorias (Vezzetti, 2019). Al respecto, hay que tener en cuenta que «el espacio no habla, no produce por sí solo un recuerdo sin la acción y la voluntad de recordar, un trabajo que

¹⁴ Lo paradójico de esta frase es que se alude que la vida de los secuestrados se conservaba sólo a través de su muerte, pues así era cómo podía mantenerse el sentido de la lógica de la guerra.

¹⁵ La familia Echeverri decidió no asistir al evento de cierre por dos razones: la primera tenía que ver con lo ya vivido en el espacio íntimo, consideraban que esto era suficiente para sus demandas de verdad; la segunda razón estaba ligada a motivos de salud de la señora Marta Inés, viuda del asesor de paz.

no depende de la “pura presencia” del sitio. El lugar no es lo importante, es sólo un “ocasional instrumento para desencadenar una memoria”» (Vezzetti, 2019, p. 40).

Hubo varios testimonios en los que se habló de las afectaciones al territorio y a la población por las acciones de las FARC-EP, de lo que significó el secuestro de los dos políticos para la gente de Caicedo y para Antioquia, una región que estaba pensándose la paz. En este evento hablaron dos familiares de Gaviria, su exesposa, Yolanda Pinto, y su hermana, Irene Gaviria, que interpellaron a los responsables:

[Irene Gaviria] Invoco el dolor de las familias de Caicedo y de Urrao. Si las víctimas logramos transmitir este dolor a los victimarios y ellos sentirlo realmente, habremos avanzado algo en un proceso de paz. Si a ustedes no los sacude este dolor, de esta manera, hasta que el reconocimiento de la verdad sea igual de sincero, de generoso, de incontenible, nada que podamos decir podrá liberarlos del estado de deshumanización al que los llevó esta guerra que acabó con tantas vidas que es imposible contarlas (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021).

Rodrigo Londoño, alias Timochenko, jefe mayor de las FARC-EP al momento de la firma del Acuerdo de paz, reconoció lo emotivo del acto y lo duro que significaba reconocer hechos que hoy entienden como «crueles e inhumanos, que avergüenzan» (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021). En su discurso se resalta el no tener explicación racional para un hecho que hoy comprenden como un crimen:

No hay ninguna explicación, no hay ninguna justificación. Estábamos peleando por el canje, queríamos sacar a la gente nuestra que estaba prisionera, queríamos tenerlos libres, y creímos que ese camino era el acertado y fue sumamente equivocado. [...] Como jefe de las FARC las personas creen que yo sabía todo lo que pasaba con los frentes en todo el país, pero cada quien estaba en su territorio. Debo insistir que fue un error que nos sacó de la órbita de revolucionarios al de bandidos (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021).

Dos elementos llaman la atención: el primero está relacionado con usar la no comprensión de los actos como una forma de aclararlos; se trata de un cambio en el discurso en el que apelar a las irracionalidades de la

[103]

guerra —lo que algunos de ellos han denominado «estados delirantes»— sirve para explicar la gravedad de lo hecho. Pero, por otro lado, un asunto que ha generado controversias en este tipo de confesiones tiene que ver con que se mencionan las responsabilidades como un error; si bien en este extracto esto viene acompañado de sentirse como «bandidos», aspecto considerado negativo para quienes fueron guerrilleros, el que no cambie de discurso para admitir los horrores de lo hecho es visto por varios sectores sociales como muestra de poco arrepentimiento.

La confesión más compleja que se presentó este día fue el esclarecimiento de lo sucedido el día del secuestro. Ante la audiencia, Fancy Orrego y Luis Óscar Úsuga, antiguos comandantes del Frente 34 de las FARC-EP, debieron responder a las demandas de verdad de las familias, así como a las de los habitantes de Caicedo, quienes sufrieron varios ataques por parte de esta guerrilla. Las confesiones implicaron reconocer las afectaciones territoriales del conflicto armado, las estrategias militares que utilizaban las FARC-EP, las cuales explicaban prácticas como la extorsión al campesinado, la siembra de minas antipersonales y los ataques a centros poblados. En palabras de ambos excombatientes:

[104]

En este escenario del conflicto armado, buscando el logro de los objetivos en la toma del poder, usamos de manera desproporcionada nuestra fuerza, ocasionando graves afectaciones a los caicedeños, tanto de la zona rural como urbana. Acciones tales como el secuestro del gobernador Guillermo Gaviria y el exministro de defensa Gilberto Echeverri, quienes para ustedes representaban su única esperanza de paz. Igualmente, el ataque al puesto de policía, que tuvo que ser reubicado en varias ocasiones, al ser destruido por nuestro accionar y que afectó, por ende, la iglesia, la casa campesina, como también a la comunidad que se encontraba a los alrededores. Lo más grave que nos ocurrió fue no haber avizorado el movimiento político de la No-Violencia, que se estaba organizando en Antioquia bajo el gobernador y su asesor de paz. Tal vez otra hubiera sido la historia de Colombia, si hubiéramos oído las voces que nos hablaban con sinceridad y de amor de patria. Las voces que se sumaban a la del gobernador, desde las alcaldías y territorios, ese es el drama de la confrontación armada, su estruendo ensordece, engeguece y en consecuencia se cometen graves delitos, errores políticos que conducen a horriblos crímenes de guerra. Hoy lo entendemos y lamentamos. Por eso, estamos en este proceso, por eso pedimos perdón a todas las víctimas y a las familias de los mártires de la paz, Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri.

[...] El territorio fue el escenario de operaciones militares para enfrentarnos y eso dio lugar a la agudización de la guerra, donde por desgracia el mayor impacto lo sufren los campesinos y los habitantes de este territorio. Hoy intentamos por todos los medios esclarecer muchas de sus preguntas acerca de lo que pasó en este territorio. Es por esto que estamos reconstruyendo la memoria histórica de los acontecimientos que golpearon con tanta fuerza al municipio (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021).

En la confesión, además de reconocer las afectaciones al territorio, afirmaron haber cometido una masacre, como hoy denominan lo sucedido, ya que en el marco del operativo del rescate fueron asesinados dos políticos y ocho oficiales integrantes de las Fuerzas Armadas también secuestrados (Comisión de la Verdad, 2022b). Apelaron a la complejidad de la lógica de la guerra, a la incapacidad de ver más allá de las dicotomías de amigo-enemigo y a la ceguera que esto produce. En palabras de Fancy Orrego y de Pastor Alape:

Nunca pensamos que esto iba a tener el desenlace que tuvo, jamás avizoramos eso, porque nosotros no éramos enemigos de Gaviria y de Gilberto, pero la guerra no nos dejó mirar más allá y no analizamos el plan congruente que traía el señor Guillermo Gaviria. [...] La incertidumbre y la vergüenza impidieron por mucho tiempo vernos cara a cara. Agradecemos su generosidad y grandeza por permitir que este encuentro fuera posible. Queremos decirles, a modo de explicación: fueron tiempos difíciles, los cuales no nos permitieron comprender el daño que ocasionaron, no alcanzamos a vislumbrar la filosofía de la no-violencia. Hoy nuestro compromiso indoblegable es por la paz, nos convoca la fuerza de la verdad que es esa que permitirá construir una patria para todos sin excepción, así como decía Guillermo.

Cargamos una vergüenza moral, una carga muy grande sobre estos hechos, porque acá se repite lo de Caín matando a Abel. Uno no se explica cómo no fuimos capaces de entender que estos dos mártires de la paz eran aliados de lo que queríamos (Comisión de la Verdad, 7 de agosto de 2021).

El encuentro por la verdad en Caicedo, como punto de llegada de un proceso de reconocimiento, permitió saber de primera mano lo sucedido, logró satisfacer algunas de las preguntas de las víctimas y los reclamos de arrepentimiento que hacía una parte de la sociedad colombiana. Sin

embargo, dejó también preguntas abiertas, algunas, a primera vista, sencillas, pero de gran profundidad: ¿por qué los victimarios no lloran?, ¿por qué no dan «verdades sin filtro»?¹⁶ Otras evidencian la complejidad de una eventual reconciliación. Los espacios de reconocimiento o de exposición pública de las confesiones y las memorias que las acompañan muestran los retos de las transiciones políticas y los desafíos que tienen estas discusiones en el escenario transicional.¹⁷

4. Memorias que incomodan: dilemas, retos y desafíos de las voces de los responsables

Las voces que circulan por la fuerza de los escenarios transicionales no siempre traen como contraparte la reconciliación o el perdón. Al contrario, estas voces y sus polémicas muestran que las transiciones no son armónicas, sino que son espacios para el debate, las tensiones y las pugnas por aquello que se busca que sean las sociedades. Por ello, las versiones sobre el pasado son uno de los puntos de discusión más fuertes en las sociedades en transición. En el caso particular de las voces de los responsables, estas:

[106]

Alteran a los que las escuchan, pues, en algunos casos, por primera vez se enteran de detalles estremecedores y espeluznantes. Estas confesiones perturban, o rompen, el silencio impuesto sobre el pasado por aquellas fuerzas dentro de las sociedades democráticas que anhelan dejar el pasado atrás y cerrar la página. Estas confesiones, sin embargo, no revelan necesariamente verdades sobre el pasado. Se trata de simples informes, explicaciones y justificaciones de un comportamiento por fuera de lo normal, o de versiones personales sobre el pasado (Payne, 2008, p. 27).

El caso analizado permite ver cómo las confesiones de los responsables del secuestro y asesinato de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri generan distintas emociones, puesto que son de naturaleza distinta y su ubicación en la producción del pasado no es sencilla. En

16 Estas fueron peticiones que se hicieron en el chat del evento en vivo, pero que también tuve la posibilidad de escuchar en el escenario en Caicedo. En particular, una lideresa de víctimas se acercó para decirme que, aunque consideraba importante lo que había pasado, estaba esperando más conmoción entre los responsables.

17 Un caso que puede ejemplificar lo anterior es el de Ruanda, en el que la reconciliación sigue siendo un proceso que aún no ha terminado (Martín, 2014).

algunos casos, se apeló al reconocimiento de lo sucedido y a la petición de perdón como una forma de exculpación, pero en otros sigue habiendo una necesidad de justificación de lo hecho, de eludir las responsabilidades, incluso a través de la misma incapacidad de explicar lo sucedido. Asumir que la guerra es una externalidad de quienes la hicieron posible resulta una forma particular de explicar lo que pasó y, si se quiere, de otorgar humanidad a quien cometió el hecho; sin embargo, no deja de ser problemático, pues pone en el centro el dilema entre verdad y justicia, lo cual sigue siendo un tema difícil de tramitar en los procesos transicionales. Para varios sectores de una sociedad como la colombiana, el aporte de verdad no exime a los responsables de sus cuentas con la justicia y, por el contrario, exigen formas de castigo asociadas a la privación de la libertad. Para otros sectores, en cambio, la verdad y la justicia van de la mano y las voces de quienes cometieron actos de violencia resultan más útiles cuando se aporta a la verdad, en otras palabras, este aporte se entiende como una forma de justicia. Una de las preguntas abiertas que dejan los reconocimientos es si estos son suficientes para saldar esta discusión o si estos espacios profundizan dicho dilema.

Las incomodidades que generan las voces de los responsables en procesos transicionales como el colombiano se enfrentan también con los retos de una audiencia exigente. Esta audiencia, por un lado, debería estar preparada para la escucha, aunque, como lo recuerda Elizabeth Jelin (2014), los tiempos del testimonio y de la recepción de este no siempre coinciden; por el otro, las confesiones y las memorias que la sustentan se enfrentan con el reto de la expectativa del receptor, lo cual hace que «el consenso, la armonía y la igualdad [sean] resultados poco probables» (Payne, 2008, p. 29).

En el caso de los reconocimientos de secuestro —tanto en el caso analizado, como en el caso nacional— las expectativas son disímiles, tanto como lo son las subjetividades de las víctimas y las narraciones predominantes en la sociedad. Algunas de las víctimas y buena parte de la audiencia están esperando que el responsable se conmueva ante sus palabras, otras están esperando la petición de perdón y otras simplemente no lo aguantan. Conciliar expectativas con realidades resulta ser una promesa que puede terminar siendo incumplida en los procesos de justicia transicional y por ello debe recordarse el carácter incómodo y contencioso de estas memorias (Payne, 2008).

[107]

De acuerdo con Payne (2008, p. 14), la coexistencia contenciosa se define de la siguiente manera: las pugnas sobre el pasado no desaparecen, permanecen perturbadoras y sin resolverse; sin embargo, los grupos contendientes aprenden a vivir juntos —a coexistir— con sus diferencias irreconciliables en democracias imperfectas. Estos aprenden, a través de la práctica, a utilizar los recursos políticos de expresión para negociar los términos de la democracia. Víctimas y sobrevivientes utilizan las confesiones para avanzar en sus metas particulares hacia la democracia, venciendo frecuentemente grandes obstáculos, incluyendo conflictos internos, en el proceso. Ellos son un argumento a favor de la coexistencia contenciosa como un modelo democrático.

Las voces de los responsables son fundamentales en los procesos transicionales que vive una sociedad como la colombiana debido al carácter explicativo de lo sucedido, pero también por las provocaciones y discusiones que generan para el campo de estudios de la memoria. Estas voces aportan a las negociaciones, debates y tensiones que tienen las sociedades cuando deciden lidiar con el pasado violento. En efecto, la circulación de estas memorias propone un escenario contencioso —siguiendo a Payne (2008)— que genera debates difíciles en torno a las categorías que emergen en el momento transicional: ¿qué tanta verdad necesita una sociedad?, ¿cuál es el límite entre memoria y olvido?, ¿cómo deben pensarse los encuentros entre las memorias de víctimas y victimarios?, ¿qué tipo de preparación debe tener una sociedad que está enfrentándose a su pasado violento reciente para escuchar estas voces?, ¿cómo se transita de memorias exculpatorias a memorias responsabilizantes?, ¿cómo se gestiona democráticamente la proliferación de memorias en pugna?, ¿todo vale?, ¿cuáles pueden ser criterios de veracidad, legitimidad y pertinencia?

En todo caso, no hay que olvidar que:

Los testimonios perturbadores no sólo amplifican las existentes opiniones políticas en la sociedad; generan nuevas formas de reflexionar sobre política entre sectores recientemente involucrados. Las confesiones de los perpetradores, por ejemplo, no sólo magnifican las existentes exigencias por parte de las víctimas y los sobrevivientes; también ofrecen visiones nuevas desde dentro del aparato de seguridad y entre antiguos seguidores del régimen. Confrontan una visión imperante. Tanto si los perpetradores confiesan su arrepentimiento por las atrocidades pasadas como si se

jactan de sus logros heroicos o expresan un placer sádico al causar dolor, rompen, sin embargo, el silencio del régimen y la negación de la violencia (Payne, 2008, p. 300).

La transición aún en curso, así como las venideras con las posibles negociaciones con grupos armados en Colombia, son el escenario propicio para seguir pensando las complejidades del campo de estudios sobre memoria y para problematizar aquellas versiones que circulan por estos dispositivos.

Conclusiones

En este artículo se busca analizar el reconocimiento de responsabilidades de las FARC-EP en el secuestro y asesinato del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y su asesor de paz, Gilberto Echeverri, con el fin de reflexionar sobre las complejidades en la circulación de memorias que contienen distintos relatos y versiones sobre el pasado. Asimismo, mostró algunas de las posibilidades y limitaciones que ofrecen dispositivos transicionales como las comisiones de la verdad.

El reconocimiento analizado nos pone frente a los retos del encuentro y de la escucha en escenarios transicionales, sobre todo, en relación con tensiones, incomodidades y expectativas que circulan en estos espacios. Allí, sin embargo, es necesario recordar que aun cuando los reconocimientos de responsabilidades como el analizado generan incomodidades en protagonistas y audiencias es importante reconocer que dichas incomodidades no son mayores a las generadas por el conflicto armado. Al contrario, la existencia de escenarios de circulación de distintas memorias aporta a lo que Payne (2008) denomina coexistencia contenciosa. Aunque complejos y llenos de tensiones, los espacios que abren las transiciones llevan a avanzar en dicha coexistencia, esto es, en ver al otro, volver a hablarle, reconfigurarlo en el plano de lo social. Esto opera para todas las partes involucradas en estos espacios, quienes vuelven a encontrarse en la palabra, aunque esta no signifique necesariamente reconciliación o perdón.

Los espacios de reconocimiento generados por la Comisión de la Verdad, pero también otros espacios como las audiencias de la Jurisdicción Especial para la Paz o los diálogos entre improbables liderados por sectores sociales, son significativos para comprender debates vigentes como el de la relación entre verdad y justicia, o la conexión entre incomodidades y

expectativas. Habría, eso sí, que preguntarse por cómo gestionar dichos debates y su conexión con las memorias de los responsables, reflexionar sobre si es posible establecer unos mínimos que sean satisfactorios o bien que, en el marco de la coexistencia contenciosa, debemos priorizar los límites de una convivencia en desacuerdo, pero pacífica. Asimismo, debemos seguir preguntándonos cuáles son los momentos apropiados para escuchar las memorias de los responsables y qué tipo de espacios necesitamos para seguir tramitando el pasado violento reciente. El debate continúa abierto.

Referencias bibliográficas

1. Castillejo Cuéllar, Alejandro (ed.). (2017). Dialécticas de la fractura y la continuidad: elementos para una lectura crítica de las transiciones. En: *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el Sur global* (pp. 1-56). Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/2017.25>

2. Catela, Ludmila Da Silva. (2002). El mundo de los archivos. En: Catela, Ludmila da Silva y Jelin, Elizabeth (eds.). *Los archivos de la represión: documentos, memoria y verdad* (pp. 195-221). Siglo XXI.

3. Colombia. Congreso. 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. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>

4. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 588. (5 de abril de 2017). Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80633>

5. Comisión de la Verdad. (18 de agosto de 2021). *Las verdades sobre el asesinato de Gilberto Echeverri y Guillermo Gaviria* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=vvb2P5jUV4U&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad

6. Comisión de la Verdad. (2022a). *Hay futuro si hay verdad. Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Tomo 2, Hallazgos y recomendaciones*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

7. Comisión de la Verdad. (2022b). *Hay futuro si hay verdad. Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Tomo 11, Colombia Adentro: relatos territoriales sobre el conflicto armado. Volumen 3, Antioquia, sur de Córdoba y Bajo Atrato*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

[110]

8. Comisión de la Verdad. (2022c). *Ruta de investigación: los caminos de la escucha. Encuentros por la Verdad. El sufrimiento de los otros es también el nuestro*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/cartillas-ruta-de-investigacion-los-caminos-de-la-escucha>
9. Comisión de la Verdad. (23 de abril de 2021). *Verdades que liberen - Episodio 1* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=9tev6Cf6Pqo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad
10. Comisión de la Verdad. (23 de junio de 2021). *Verdades que liberen: reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de Farc* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=DsZntZZvsxE&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad
11. Comisión de la Verdad. (7 de agosto de 2021). *Reconocimiento de responsabilidades en el secuestro de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=iluhD960_60&t=2s&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad
12. Comisión de la Verdad. (26 de agosto de 2021). *Del Puente del Vaho a Caicedo: verdades en el caso de Gilberto Echeverri y Guillermo Gaviria* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=Ah7JJG7rApl&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad
13. Comisión de la Verdad. (23 de mayo de 2022). *¿Por qué nos arrebató a nuestros hijos? - Versión corta* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=De5fZUJc_ws&t=15s&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad
14. Comisión de la Verdad. (s. f. a). *Archivo del Esclarecimiento de la Verdad*. <https://archivo.comisiondelaverdad.co/>
15. Comisión de la Verdad. (s. f. b). *Legado*. <https://www.comisiondelaverdad.co/>
16. Comisión de la Verdad. (s. f. c). *Canal*. <https://www.youtube.com/c/Comisi%C3%B3ndelaVerdad>
17. Echeverri, Gilberto. (2013). *Bitácora desde el cautiverio*. Eafit.
18. Jelin, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Siglo XXI.
19. Jelin, Elizabeth. (2014). Las múltiples temporalidades del testimonio: el pasado vivido y sus legados presentes. *Clepsidra*, 1, pp. 140-163.
20. Martín, Teresa. (2014). *El diablo anduvo suelto* [Documental]. RTVE. <https://www.rtve.es/play/videos/en-portada/portada-diablo-anduvo-suelto/2487587/>
21. Molina, Liliana. (2016). La dimensión social del perdón y la posibilidad de reinterpretarlo como un proceso de reconciliación con el daño. *Estudios de Filosofía*, 54, pp. 151-176. <https://doi.org/10.17533/udea.ef.n54a09>
22. Orozco Abad, Iván; Peralta González, Catalina y Sánchez Gómez, Gonzalo. (2023). Secuestro: ¿de rebeldes en la política a criminales en la justicia? (Crónica sobre la audiencia de secuestro en Bogotá). *Análisis Político*, 36 (106), pp. 318-345. <https://doi.org/10.15446/apol.v36n106.111081>

23. Payne, Leigh A. (2004). In Search of Remorse: Confessions by Perpetrators of Past State Violence. *Brown Journal of World Affairs*, xi (1), pp. 115-125.

24. Payne, Leigh A. (2008). Relatos inquietantes: las confesiones de los perpetradores y los medios. *Cuadernos del conflicto: verdad, memoria histórica y medios de comunicación* (pp. 8-15). Semana.

25. Piper, Isabel. (2005). Obstinaciones de la memoria: la dictadura militar chilena en las tramas del recuerdo. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Barcelona, Barcelona.

26. Semana. (2008, septiembre 21). Muere alias «El Paisa» en bombardeo. <https://www.semana.com/on-line/articulo/muere-alias-el-paisa-bombardeo/95445-3/>

27. Uribe, María Victoria. (2021). *Escuchar y ser escuchado. Los Encuentros por la Verdad de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)*. Capaz.

28. Vezzetti, Hugo. (2019). Héctor Schmucler: un pensamiento sobre la memoria y el mal. Estudio preliminar. En: Papalini, Vanina (ed.). *La memoria, entre la política y la ética. Textos reunidos de Héctor Schmucler (1979-2015)* (pp. 15-48). Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm2x.4>



Artista invitado

Lina Velásquez

Embalsamados

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Objeto (fotografías encapsuladas
en parafina)

30 x 22 cm

2018



Experiencias de pobladores de San Pedro de Urabá y Tierralta en tiempos de transición en Colombia *

*Eliaana Sánchez González (Colombia)***

Resumen

Este artículo analiza el proceso de reconfiguración de los órdenes locales y las relaciones de los pobladores en los municipios de San Pedro de Urabá (Antioquia) y Tierralta (Córdoba) a partir del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2005 con la Ley de Justicia y Paz. Se parte de un enfoque teórico que interroga las lógicas que rigen los órdenes sociales, cómo se configuran y reproducen, cómo y por qué se transforman, para comprender la reconfiguración de los órdenes locales en un escenario transicional. Metodológicamente, la investigación incorpora *los trabajos de la memoria* para recuperar las experiencias y percepciones de los pobladores en territorios que transitan de escenarios con presencia de actores armados en disputa hacia nuevos contextos políticos en los que coexisten huellas y pervivencias del conflicto, y emergen expectativas por el tránsito hacia un nuevo contexto en el que se construyen formas de relación e interacción entre actores también en proceso de transformación.

Palabras clave

Memoria; Posconflicto; Órdenes Locales; Transición; Desmovilización; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2024

* Artículo derivado de la investigación *Memorias y órdenes locales: las experiencias de los pobladores de San Pedro de Urabá (Antioquia) y Tierralta (Córdoba), 2005-2016*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, convocatoria 2018.

** Politóloga. Magíster en Claves del Mundo Contemporáneo: Ciudadanía y Política. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: eliana.sanchezg@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-9011-9619 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=rjB21aEAAAJ>

Cómo citar este artículo

Sánchez González, Eliana. (2024). Experiencias de pobladores de San Pedro de Urabá y Tierralta en tiempos de transición en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 114-137. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a05>

San Pedro de Urabá and Tierralta Dwellers' Experiences in Times of Transition in Colombia

Abstract

This article analyses how local powers and dwellers' connections reconfigured themselves in the municipalities of San Pedro de Urabá (Antioquia) and Tierralta (Córdoba) following the demobilisation by the United Self-Defence Forces of Colombia (AUC) in 2005 under the Justice and Peace Law. The starting point was a theoretical approach that interrogates the rationales governing social orders, how they were configured and reproduced, and how and why they transformed themselves in order to understand how local orders reconfigured within a transitional scenario. Methodologically, this research work incorporated the *labors of memory* to recover dwellers' experiences and perceptions in territories moving from scenarios with armed actors fighting towards new political contexts in which traces and survivals of the conflict coexist. Expectations emerge for the transition towards a new context in which forms of relationship and interaction between actors are also constructed in the process of transformation.

[115]

Keywords

Memory; Post-Conflict; Local Orders; Transition; Demobilization; Colombia.

Introducción

La transformación del conflicto armado en Colombia ha pasado en las dos últimas décadas por dos momentos significativos que definen un *escenario transicional* para abordar los desafíos que en materia de construcción de paz enfrenta el país: el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2005, con la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), y la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016.

En los términos de Alejandro Castillejo (2015), el punto de partida de ese escenario lo constituye la Ley de Justicia y Paz, en tanto «con dicha Ley, se dio la implementación de unos conceptos y una serie de mecanismos amparados por experiencias internacionales en el campo de la Justicia Transicional: víctima, justicia, reparación, etc., fueron términos que se socializaron masivamente a partir de este periodo» (p. 18). Del mismo modo, la relevancia que adquiere el proceso de negociación seguido en La Habana sitúa la firma del Acuerdo final en el Teatro Colón de Bogotá como el segundo momento que, de acuerdo con Castillejo (2015), a pesar del «escepticismo general de la sociedad con el que el proceso comenzó, lo cierto es que la hoja de ruta establecida entre las partes ha dado frutos en cuanto al acuerdo de varios puntos concretos» (pp. 20-21).

Este contexto general, denominado aquí *escenario transicional*, permite situar un conjunto de preguntas y abordar la complejidad de este fenómeno a partir del estudio de las interacciones entre actores en zonas en las que han predominado distintas modalidades de violencia y que en los últimos años transitan hacia *nuevos* órdenes locales. Específicamente, se propone una aproximación a los problemas que enfrenta este momento de tránsito y los desafíos que supone para la sociedad el escenario transicional bajo condiciones específicas de los territorios. En los términos planteados por Ana Arjona (2008), resulta necesario explicar las transformaciones de las relaciones entre los actores sociales y armados en la perspectiva de sus aportes diferenciales a la construcción de *nuevos* órdenes, pues «si no entendemos mejor cómo se vive la guerra y en qué medida dicha experiencia difiere entre territorios y poblaciones, difícilmente podremos identificar los retos que nos trae el posconflicto y responder a ellos» (pp. 107-108).

Este artículo analiza el proceso de reconfiguración de los órdenes locales y las relaciones de los pobladores en los municipios de San Pedro de Urabá, departamento de Antioquia, y Tierralta, departamento de Córdoba, a partir del proceso de desmovilización de las AUC en 2005 con la Ley de Justicia y Paz. Para ello se retoman las reflexiones suscitadas en el trabajo de campo, la sistematización y análisis de las entrevistas y fuentes documentales, así como las discusiones sostenidas con el equipo de investigación.¹

Se eligieron los municipios de San Pedro de Urabá y Tierralta por ser territorios que comparten una dinámica transfronteriza definida por condiciones como la presencia y persistente disputa entre actores armados —las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y las FARC-EP—; una riqueza natural en zonas de protección y conservación —Parque Nacional Natural Paramillo—; una economía ilegal derivada del cultivo y tráfico de coca; y una tendencia a la búsqueda de soluciones de sobrevivencia por parte de sus pobladores que pasaron de adoptar estrategias como la negociación, la adaptación o la resistencia al control de los actores armados a los desafíos que supone el escenario transicional.

Metodológicamente, una de las estrategias utilizadas fue la memoria, la cual permitió explorar las experiencias y percepciones de pobladores de los dos municipios de estudio para comprender las formas en que viven la transformación de sus relaciones e interacciones en un nuevo escenario en el que coexisten huellas y pervivencias del conflicto, y emergen expectativas por el tránsito hacia un nuevo contexto.

[117]

1. Claves teóricas para el análisis de los órdenes locales

El objetivo del proyecto de investigación del que se deriva este artículo² es comprender la reconfiguración de los órdenes locales en San Pedro de Urabá y Tierralta, y de las relaciones de sus pobladores a partir

¹ El equipo de trabajo del proyecto estuvo conformado por Alejandra Zapata, estudiante de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia; Danny García y Mariana García, estudiantes del pregrado en Desarrollo Territorial de la misma universidad, seccionales Urabá y Oriente, respectivamente.

² Como parte de los productos de divulgación del proyecto se realizó, en alianza con la Unidad Hacemos Memoria de la Universidad de Antioquia, dos episodios de la serie de podcast *Memoria sin lugar*: «Este no es un lugar cualquiera» y «El pueblo de las heridas abiertas». Se puede acceder a la serie a través del siguiente enlace: <https://open.spotify.com/show/69ya0HuthKtNL4KCDJcizZ?si=528e875ef21a4a9b>

de las dinámicas generadas por la desmovilización de las AUC y la negociación con las FARC-EP, y en la perspectiva del escenario transicional derivado del proceso de desmovilización de las AUC en 2005, bajo la Ley de Justicia y Paz.

Para este proyecto se retomó el concepto de orden local, el cual ha servido para estudiar las lógicas que rigen los órdenes, cómo se configuran y reproducen, cómo y por qué se transforman. De acuerdo con Clara Inés García (2011), en los estudios sobre órdenes sociales, denominados en ocasiones órdenes políticos u órdenes locales, se pueden identificar cuatro enfoques: el primero indaga por la relación entre orden y cambio, explorando la transición de un orden social a otro y reconociendo los factores internos de la sociedad como impulsores de su propia transformación; el segundo grupo destaca el «desorden» inherente a todo proceso de constitución, reproducción o cambio de orden, reconociendo la complejidad y dinámica de estos procesos; el tercer grupo se concentra en el ejercicio de control o autoridad local a partir de la teoría socioespacial, reconociendo que el orden y la autoridad de un lugar se configuran a partir de la interacción de poderes de diversas escalas socioespaciales; y el cuarto grupo investiga los órdenes locales en contextos marcados por la violencia, como guerras interestatales o civiles, así como la presencia de actores armados ilegales, explorando cómo estas dinámicas afectan la configuración del orden local.

[118]

Una amplia producción investigativa sobre la naturaleza del conflicto armado en Colombia y su expresión regional ha proporcionado un marco explicativo para comprender la constitución de órdenes locales resultantes de y en la guerra. La literatura sobre el tema se ha nutrido de los aportes de la historia (González, Bolívar y Vásquez, 2003), la ciencia política (Arjona, 2008) y la sociología histórica (Uribe, 1998; García, 2011; Alonso y Vélez, 1998). Este contexto ha generado un entorno propicio para la investigación, ofreciendo hipótesis explicativas y hallazgos significativos para explorar los órdenes que surgen tras la superación, negociación o terminación de los conflictos armados, y —en años recientes— para comprender la reconfiguración de los órdenes locales en la transición (Maya, 2020).

Basándose en estos enfoques y en las conceptualizaciones sobre órdenes sociales, esta investigación entiende el *orden local* como un sistema de reglas, normas, pautas de acción y de comportamiento institucional o social (Uribe, 1998, p. 27), un espacio de poder en el que se tejen relaciones

sociales, políticas, económicas y culturales entre los actores que componen una sociedad en una dimensión local y que, en tanto espacio de poder, es «producto de la negociación, el conflicto, la contienda entre los distintos grupos con intereses materiales y posiciones sociales y políticas distintas» (Massey, 2004, p. 9).

El análisis de los estudios de caso propuestos implicó considerar la violencia como un factor «determinante y co-presente en el establecimiento y mantenimiento de un tipo de orden social» (García *et al.*, 2014). Esto, porque en los municipios de San Pedro de Urabá y Tierralta las expectativas de la transición hacia un nuevo contexto, surgidas del proceso de desmovilización de las AUC en 2005, coexisten con las huellas y pervivencias del conflicto armado. Sin embargo, es importante señalar que la comprensión de las particularidades del conflicto armado en estos territorios fue un punto de partida, no un objeto de indagación en sí mismo; un punto de partida que permitiera comprender y explicar el *nuevo* orden local en el que se construyen formas de relación entre actores también en proceso de transformación.

2. Estrategia metodológica

Para avanzar en el propósito de la investigación se recurrió a la memoria como herramienta para explorar las experiencias y percepciones de los pobladores de San Pedro de Urabá y Tierralta con relación a los cambios ocurridos en el orden local a partir del proceso transicional. Por lo tanto, el diseño metodológico se basó en la noción de *trabajos de la memoria* propuesta por Elizabeth Jelin (2002), que reconoce la labor activa de individuos y grupos en la construcción y reinterpretación de las memorias.

Sin duda, algunos hechos vividos en el pasado tienen efectos en tiempos posteriores, independientemente de la voluntad, la conciencia, la agencia o la estrategia de los actores [...]. Su presencia puede irrumpir, penetrar, invadir el presente como un sinsentido, como huellas mnésicas (Ricoeur, 2000), como silencios, como compulsiones o repeticiones. En estas situaciones, la memoria del pasado invade, pero no es objeto de trabajo. La contracara de esta presencia sin agencia es la de los seres humanos activos en los procesos de transformación simbólica y de elaboración de sentidos del pasado. Seres humanos que «trabajan» sobre y con las memorias del pasado (p. 14).

[119]

El entendimiento de la memoria como estrategia metodológica implica considerar que esta no solamente alude a la reconstrucción del pasado. La memoria evoca también al presente y al futuro, pues el ejercicio de rememorar se hace desde un «hoy» y proyecta las perspectivas de lo que espera pase en las sociedades (Jelin, 2002). Se trata de entender las memorias como transformadoras, es decir, como dispositivos políticos en los que el ejercicio de relatar resulta provechoso para explorar las expectativas de futuro.

El trabajo de campo y el desarrollo de entrevistas en profundidad tuvieron un lugar central en el desarrollo de la investigación.³ Este proceso se llevó a cabo en abril de 2021 en el municipio de Apartadó y en agosto de 2021 en los municipios de Montería, Tierralta y San Pedro de Urabá. En total, se realizaron diecisiete entrevistas en profundidad y una colectiva. Los entrevistados incluyeron líderes de Juntas de Acción Comunal, la Red de Mujeres por la Paz de Córdoba y la Corporación Diversa Ojurub; integrantes de la Mesa de Víctimas; profesores y estudiantes de instituciones educativas; funcionarios de la Comisión de la Verdad, de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), de la Alcaldía y del Concejo Municipal de San Pedro de Urabá; y representantes de la Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá-Darién (Cordupaz) y de la Diócesis de Apartadó.

La diversidad de actores entrevistados permitió comprender cómo se experimentaba el proceso transicional en el ámbito local. Las diferentes perspectivas expresadas por estos actores revelaron tanto puntos de convergencia como de tensión en cada uno de los municipios. Se destacaron cuestiones como la interacción entre víctimas y excombatientes, las limitaciones de una agenda local que no logra articular adecuadamente las necesidades y demandas locales con las políticas en los ámbitos nacional y departamental, así como la falta de coordinación entre diversas iniciativas institucionales, sociales y comunitarias, especialmente, en lo que respecta a las demandas de organizaciones sociales y de víctimas en relación con los procesos de memoria y verdad. Estos temas surgieron como puntos clave en

³ Teniendo en cuenta que el trabajo de campo se desarrolló en el contexto de la pandemia del COVID-19 en 2021, fue necesario hacer ajustes metodológicos en las actividades colectivas que inicialmente se contemplaron llevar a cabo en los territorios, como los recorridos territoriales. De esta manera, se priorizaron las entrevistas en profundidad. Igualmente, se realizaron entrevistas virtuales en distintos momentos del proyecto.

las entrevistas y permitieron identificar matices y diferencias en los procesos locales que se inscriben en el escenario transicional.

La revisión de fuentes documentales se centró en la consulta de prensa local y nacional, archivos de organizaciones sociales, institucionales e investigaciones relacionadas con los territorios objeto de estudio. La sistematización de las entrevistas y de la información documental se llevó a cabo mediante una matriz de análisis, la cual sirvió de base para la elaboración de líneas de tiempo y de un inventario de dispositivos transicionales.

La matriz se construyó a partir de cuatro ejes de análisis: el contexto del orden local de y en la guerra; las características del escenario transicional derivado del Acuerdo con las AUC; los efectos de la transición en lo local; y las formas en que se percibe y se narra el proceso transicional. Las líneas de tiempo tenían como objetivo identificar eventos significativos relacionados con los órdenes de la guerra y la transición en el ámbito nacional, regional (Córdoba y Urabá) y local (Tierralta y San Pedro de Urabá). El inventario sirvió para identificar dispositivos y mecanismos transicionales derivados del proceso de paz con las AUC, y rastrear cuáles de estos se habían implementado en Tierralta y San Pedro de Urabá, y cómo los pobladores se relacionaban o no con estos mecanismos.

[121]

3. Consideraciones sobre el escenario transicional

El 29 de noviembre de 2002, mediante una carta pública enviada al entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, las AUC declararon un cese unilateral de hostilidades por término indefinido y con alcance nacional con la intención de iniciar un proceso de negociación con el Gobierno nacional. Después de varios meses de reuniones exploratorias con los grupos de autodefensas, el 15 de julio de 2003, en el municipio de Tierralta, Córdoba, el Alto Comisionado para la Paz, los integrantes de la Comisión Exploratoria y delegados de la Iglesia católica se reunieron con los representantes de las AUC para iniciar el proceso de negociación. Este proceso dio origen al *Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia* (Gobierno y AUC, 2003), el cual tuvo como propósito:

El logro de la paz nacional, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado. Las AUC reiteran que su mayor

aporte a la nación en este momento histórico es avanzar hacia su reincorporación a la vida civil y contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho. Las partes se comprometen en este proceso, conscientes de dar un paso que aporta de manera efectiva a la construcción de la auténtica paz que espera y merece la nación colombiana (Punto 1).

Los diez puntos del acuerdo se refirieron al cese de hostilidades, la desvinculación de las AUC del narcotráfico, el acompañamiento de la Iglesia católica, el desmonte de estructuras armadas y la desmovilización y reinserción de los combatientes. El acuerdo firmado sirvió de antesala al proceso de Justicia y Paz, marco legal para el desarme, la desmovilización y la reinserción de grupos armados al margen de la ley, particularmente, de los grupos paramilitares o de autodefensa. Al respecto es importante plantear dos asuntos: primero, que el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de las AUC no supuso un escenario de *posconflicto*, entendido como la terminación absoluta de la confrontación armada, bien sea por la firma de un acuerdo de paz o por la imposición de un actor de la guerra sobre el otro; por el contrario, se trató de un proceso transicional en un contexto marcado por dinámicas de conflictividad armada en el que se seguían produciendo víctimas (Theidon y Betancourt, 2006). Y segundo, que el proceso de negociación con los paramilitares, si bien inicialmente sólo tuvo en cuenta los intereses de los victimarios, lo que se reflejó en la aplicación de un modelo de justicia transicional benévolo con los desmovilizados —penas mínimas que debían pagar por los crímenes cometidos y escaso diseño de instrumentos para desmontar las estructuras de poder que conservaban—, sirvió, paradójicamente, como escenario para el posterior diseño institucional en materia de víctimas, quienes, ante la idea de impunidad que rodeaba el proceso, comenzaron a desarrollar procesos de visibilización, debate y discusión pública sobre sus derechos, demandas y reivindicaciones.

Dos años después de la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, el Congreso colombiano aprobó la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, con la cual el Gobierno colombiano buscó dar un sustento jurídico al proceso de desmonte de las estructuras de los grupos armados al margen de la ley y estipuló los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación como eje central de un proceso de reconciliación nacional. Como ya se mencionó, en sus orígenes la Ley 975 no incorporó plenamente a la jurisprudencia nacional lo concerniente a los derechos de

[122]

las víctimas contemplados en los estándares internacionales. Por este motivo, instancias como la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión Europea y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además de organismos no gubernamentales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional hicieron una serie de recomendaciones sobre la necesidad de incorporar plenamente los derechos de las víctimas. Muchas de estas fueron incorporadas en la Sentencia C-370 de 2006, en la cual la Corte Constitucional introdujo condiciones para adecuar la Ley 975 a los estándares internacionales en materia de derechos de las víctimas, a los marcos de la Constitución Política y a los tratados internacionales referidos a derechos humanos, los cuales, a través de la figura de bloque de constitucionalidad, hacen parte del ordenamiento jurídico nacional.

En términos generales, la Ley de Justicia y Paz articuló una serie de disposiciones para promover la reconciliación nacional, generar acuerdos humanitarios, facilitar la reincorporación de los desmovilizados a la vida civil, garantizar los derechos de las víctimas frente a la administración de justicia, contribuir al desmantelamiento de las estructuras de los grupos armados al margen de la ley y acceder, en el caso de los victimarios, al beneficio de una pena alternativa una vez cumplidos los requisitos de colaborar con la justicia y reparar a las víctimas (Delgado, 2011b). Esto se tradujo, en términos de arquitectura institucional, en la creación de instituciones como la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, la Procuraduría Judicial para la Justicia y la Paz, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el Grupo de Memoria Histórica, las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, el Fondo para la Reparación de las Víctimas, el Programa de Reincorporación a la Vida Civil, entre otras dependencias y programas.

Pese a estos avances, la Ley de Justicia y Paz dejó vacíos significativos en materia de los derechos de las víctimas, lo cual condujo a la formulación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, la cual dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue impulsada en el gobierno de Juan Manuel Santos, que en su posesión en agosto de 2010 señaló que la ley de víctimas sería una prioridad durante su gobierno, en especial, la restitución de millones de hectáreas a las familias campesinas despojadas de sus tierras. Con esto dio inicio a un paquete de

[123]

medidas de justicia transicional con las cuales se creó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre otras instituciones y programas locales (Semana, 2011, junio 9).

Más allá de las implicaciones institucionales y procedimentales de los avances normativos señalados, este proceso significó la apertura de un periodo de debates y luchas políticas y jurídicas que puso en la agenda la discusión de temas propios de la justicia transicional como la reconciliación, los derechos de las víctimas, el perdón, el olvido y el deber de memoria del Estado, lo que permite entender el escenario transicional como un campo de interacciones, negociaciones y acuerdos en el que se puso en escena la búsqueda de posicionamiento de distintos sujetos político-jurídicos en su lucha por el reconocimiento. En palabras de Gabriel Ignacio Gómez (2014), se trata de «una especie de campo de batalla en el que diferentes actores, con diversas miradas y distintos intereses y recursos, luchan por defender su manera particular de asumir la solución del conflicto político y afrontar los reclamos de justicia y rendición de cuentas» (p. xxvii).

[124]

Retomando los planteamientos de Castillejo (2017; 2014), el escenario transicional hace referencia a aquellos espacios sociales que se originan a partir de la aplicación de formas legales, prácticas de reconciliación y otras formas de ensamblajes institucionales, sociales y de conocimientos expertos que se enfrentan a la superación de distintas formas de violencia y de graves violaciones a los derechos humanos en contextos históricos concretos, y en ese sentido el escenario transicional puede leerse como una *experiencia social*, poniendo el énfasis en la forma en que dichos escenarios son percibidos e interpretados de maneras particulares por personas o poblaciones concretas.

La lectura de estos escenarios plantea un cambio en la escala de percepción, una inflexión, un retorno a la historicidad de lo cotidiano, a los planos de clivaje que la constituyen: sus burocracias establecidas, sus discursos y presupuestos fundacionales, sus prácticas institucionales, todas vistas desde una perspectiva que privilegie el ámbito de los significados. Hablo de una lectura amplia del espacio creado por la circulación de conceptos y teorías pero vistas desde sus negociaciones y contenidos sociales. Una perspectiva de este dispositivo [...] tendría que comenzar por leer estos arreglos de manera integrada, como ya lo mencioné, como parte de procesos

sociales e históricos donde modelos globales de gobernabilidad son implantados localmente (Castillejo, 2017, pp. 6-7).

En este sentido, la pregunta por el *escenario transicional* permite plantear miradas de largo alcance, en tanto implica la comprensión del antes, el durante y el ahora de las disputas que tienen lugar en contextos específicos, y en ese sentido, de cómo perciben distintos actores y en distintas temporalidades las reconfiguraciones de los órdenes locales, en tanto «los momentos transicionales, si bien es cierto plantean rupturas en ciertos registros de la violencia, hay otros que sencillamente son una continuidad, lo que llamo “violencias de larga temporalidad” o lo que Farmer denomina “violencias estructurales”» (Castillejo, 2017, p. 3). Esto, por ejemplo, se evidenció en las entrevistas realizadas con pobladores de San Pedro de Urabá y Tierralta, en las que emergieron expresiones como «Aquí nada ha cambiado», «la violencia sigue igual», «son los mismos con distinto nombre», frases usadas para advertir la continuidad de la violencia pese a la desmovilización de las AUC y que contrastan con afirmaciones como «ahora sí se puede hablar de esas cosas» o «ahora vivimos más tranquilos», las cuales se enunciaron para referirse a la forma en que se vive en los territorios a partir del proceso de desmovilización de las AUC.

[125]

Lo anterior pone en evidencia el entrecruzamiento de procesos conflictivos y violentos, la persistencia de unas experiencias y relatos propios del *antes*, del orden de la guerra, con las formas que empiezan a delinearse en el *nuevo* orden transicional. Pero, además, y de cara al objeto de esta reflexión, evidencian la pertinencia del análisis del escenario transicional a partir de una perspectiva local, pues es allí donde es posible captar los factores sociales, políticos y culturales que hacen posible dicho tránsito, y dimensionar la complejidad y los retos de este proceso. Se trata, pues, de conjugar la comprensión de los efectos derivados de la implementación de dispositivos transicionales con la apropiación cotidiana que han hecho de estos las poblaciones en territorios concretos. Para ello, en la investigación se consideraron dos ámbitos de análisis del proceso transicional: el institucional y el cotidiano. Lo institucional supone reconocer el diseño de dispositivos y mecanismos transicionales, es decir, la arquitectura institucional de la transición; y lo cotidiano, identificar cómo se aplican esos dispositivos y mecanismos en lo local, y a partir de esto cuál es la experiencia de los pobladores en ese escenario y el uso que hacen de los dispositivos, mecanismos, prácticas y discursos de la transición.

4. Efectos de la transición en lo local

Una mirada local al escenario transicional remite a evidenciar la coexistencia de diversos órdenes y tipos de politicidad (Delgado, 2011a), es decir, espacios de disputa, lucha por los significados y reconfiguración de relaciones entre actores. De allí que el sentido y los efectos de la transición puedan leerse en distintos ámbitos y a través de variados puntos de vista, como lo es la perspectiva de los actores que lo viven cotidianamente.

Particularmente, en este apartado se describen algunos de los espacios político-sociales que la transición ha posibilitado en lo local, la transformación de las relaciones entre los actores en ese tránsito de la guerra hacia un nuevo orden y la manera como actores sociales de San Pedro de Urabá y Tierralta perciben y nombran el escenario transicional. No se trata de un acercamiento detallado a los efectos del proceso transicional en cada municipio, lo que se busca es un acercamiento a la complejidad de este fenómeno a partir de ejemplos, con la intención de situar los efectos diferenciados que se producen en los territorios. A continuación se presentan algunos elementos de contexto sobre los municipios de San Pedro de Urabá y Tierralta que sirven para encuadrar y comprender mejor los efectos de la transición en estos escenarios locales.

[126]

El municipio de San Pedro de Urabá está localizado en la subregión de Urabá, en el noroccidente del departamento de Antioquia. Limita al norte con el municipio de Arboletes, al sur con el municipio de Tierralta, al occidente con el municipio de Turbo y al oriente con el municipio de Valencia. El municipio de San Pedro de Urabá se constituyó como plena zona de dominio y control paramilitar, primero con la llegada de Fidel Castaño en 1988 y luego con la llegada de Carlos y Vicente Castaño, que ubicaron allí su campamento y centro de operaciones como máximos comandantes de las AUC (García, Aramburo y Domínguez, 2016).

El municipio de Tierralta está localizado en el Alto Sinú, en el corredor que va desde Urabá al Nudo de Paramillo. Limita al norte con los municipios de Valencia y Montería, al oriente con Planeta Rica y Montelíbano, al sur con Montelíbano y el departamento de Antioquia, y al occidente con Valencia y el departamento de Antioquia. Tierralta fue una de las zonas más golpeadas por el fuego cruzado de la expansión paramilitar, teniendo en cuenta que el departamento de Córdoba fue la plataforma del proyecto paramilitar que luego se expandió por todo el país (Rodríguez y Orduz, 2012). Además,

este municipio sirvió como uno de los puntos de concentración durante la desmovilización de las AUC, específicamente, en el corregimiento de Santa Fe de Ralito y, unos años después, como sitio de ubicación de uno de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) creados en 2016 tras la firma del Acuerdo final con las FARC-EP, el cual se ubicó en la vereda El Gallo y albergó a 150 exintegrantes de los frentes 5 y 58 de las FARC-EP. Este ETCR se suprimió a través del Decreto 982 del 7 de junio de 2018, pues la mayoría de los excombatientes se trasladaron al municipio de Mutatá, dada la expansión acelerada de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y a las amenazas por parte de este grupo armado contra varios excombatientes (Verdad Abierta, 2018, junio 9).

Las modalidades de violencia que se desplegaron sobre la población fueron principalmente los homicidios, el desplazamiento forzado, las masacres, las amenazas a la integridad personal y las desapariciones forzadas (Comisión de la Verdad, 2021, noviembre 5). De acuerdo con las cifras del Registro Único de Víctimas de 2022 (Unidad para las Víctimas, s. f.), en Tierralta la violencia ha dejado 124 041 víctimas. En total, el municipio registra 139 836 hechos victimizantes, la mayoría de ellos por casos de desplazamiento forzado con 129 254 reportes. En San Pedro de Urabá el acumulado de víctimas reconocidas de este municipio suma casi 33 700, la mayoría de ellas por casos de desplazamiento forzado (Comisión de la Verdad, 2021, noviembre 5).

Tanto San Pedro de Urabá como Tierralta han sido territorios históricamente en disputa, pues se ubican en una zona que ha tenido presencia de actores armados de todos los bandos: grupos insurgentes como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las FARC-EP, grupos de autodefensa como las ACCU, las AUC —particularmente, el Bloque Córdoba, comandado por Salvatore Mancuso, y el Bloque Héroes de Tolová que controló el departamento de Córdoba y parte de Urabá— y el Ejército. Posiblemente, esto explique el hecho de que en el trabajo de campo emergieran con frecuencia expresiones para referirse a los municipios como *territorios violentos*. En cada entrevista el punto de partida aludía al contexto de violencia, poniendo de presente un entramado complejo y de larga duración en el que múltiples operadores de violencia convergieron para disputarse el control territorial y social de la zona. Igualmente, la revisión de información documental sobre estos territorios señala la magnitud de los impactos del conflicto armado sobre las poblaciones de San Pedro de Urabá

[127]

y Tierralta, identificando en el periodo 1980-1997 la mayor intensidad en el desarrollo del conflicto armado por la disputa territorial entre paramilitares, insurgencias y Ejército.

Sin embargo, además de las huellas que ha dejado el conflicto armado en esta región, también se pueden encontrar rastros de iniciativas y procesos de negociación con los que se buscó enfrentar el conflicto armado. Tal es el caso de la desmovilización del EPL en 1991 o la desmovilización de las AUC en 2006. Fue así como las memorias sobre estos procesos aparecieron en algunas de las entrevistas realizadas de la siguiente manera:

Acá han ocurrido distintas desmovilizaciones de organizaciones armadas. Hubo una primera desmovilización de las guerrillas liberales, de hace mucho tiempo. Después hubo una desmovilización del EPL en los noventa [sic] y ¡qué le digo!, después se desmovilizaron las Autodefensas Unidas de Colombia y por último la guerrilla de las FARC con el Frente 58. Entonces uno se pone a hacer como recuento de lo bueno que le han dejado esas desmovilizaciones al territorio y no es mucho, porque a pesar de que uno logra, de pronto, tratar de llevar reconciliación a las veredas, le queda difícil a uno porque hay veces que uno piensa que la cura es buena y hay veces que la cura se convierte peor que la enfermedad (Integrante Mesa de Víctimas, Tierralta, comunicación personal, marzo 24, 2021).

[128]

Es pertinente destacar que esta región ha sido escenario de varios procesos de negociación, pues es posible hablar de una superposición de capas espaciales y temporales que corresponden a distintos procesos transicionales, los cuales, posiblemente, se han convertido en aprendizajes para las poblaciones que han experimentado el desarrollo de estos procesos y que inciden en las formas que adquiere el escenario transicional (Castillejo, 2017; Naranjo, 2019). En este contexto donde coexisten las huellas de la guerra y las expectativas de paz se manifiestan en cada uno de estos escenarios locales rasgos específicos de la transición como los que se presentan a continuación.

4.1 «En Ralito no sabemos qué fue lo que se acordó»

Una frase que apareció frecuentemente en las entrevistas al indagar por el proceso de negociación y desmovilización de las AUC alude a la forma en que se desarrolló este proceso. Según las personas entrevistadas,

este se caracterizó por ser un espacio cerrado, del que poco o nada se sabe acerca de lo que se negoció y en el que no hubo una participación amplia de actores clave del territorio. Esto llama especialmente la atención en el caso de Tierralta, teniendo en cuenta que este municipio fue el epicentro del proceso, pues fue allí donde se estableció la zona de ubicación de los jefes paramilitares para la negociación, en un área conformada por los corregimientos de El Carmelo, Santa Fe de Ralito, Bonito Viento, Nueva Granada, Santa Marta y Palmira.

Tuvimos el nombre de las zonas, pero no involucraron a la comunidad de Tierralta, por eso los tierraltenses no sabemos ni conocemos nada sobre ese proceso, porque ellos venían, se instalaba la mesa de diálogo y ¿quiénes asistían? No sé, porque en el sector educativo hasta el día de hoy no conozco un representante, del sector campesino no conozco un representante, de los diferentes gremios sociales la verdad es que no sé quiénes son (Profesora institución educativa, Tierralta, comunicación personal, agosto 25, 2021).

Lo cierto es que la desmovilización de las AUC yo creo que de eso sabe más el padre que yo, porque él sabe más de la finca esa, porque a él le tocó negociar en secreto, pedir las cosas, evitar masacres, desapariciones, tomas de lugares, porque ellos conocían con anticipación el proyecto que se tenía, entonces a ellos les tocaba interceder (Padre Diócesis de Apartadó, comunicación personal, marzo 20, 2021).

[129]

Igualmente, llama la atención cómo recuerdan la manera en que se llevó a cabo el proceso de desmovilización de las autodefensas en ambos territorios. En ese sentido, las memorias y percepciones de pobladores, líderes sociales y comunitarios, y actores institucionales y eclesiásticos dejaron ver las profundas dudas que en ese entonces sintieron respecto al proceso de desmovilización. En su mayoría, describieron el proceso como «una fachada», «una desmovilización de mentiras».

Para mí no hubo desmovilización, eso fue una fachada, un gasto más para el Estado y pues eso no fue lo que... como que los deseos de la paz y eso. No, para mí eso no llevó a nada porque yo sentía que seguían pasando las mismas cosas y que la gente seguía delinquiendo desde otras partes, pero lo seguían haciendo (Profesora institución educativa, San Pedro de Urabá, comunicación personal, septiembre 24, 2021).

Además, esta desconfianza en el proceso afianzó con el tiempo un pesimismo profundo frente a la posibilidad de transitar hacia nuevos contextos políticos en los que fuera posible la construcción de la paz. Esto posiblemente tiene que ver con lo difícil que resulta, en el caso colombiano, hablar de transición cuando el conflicto armado persiste y cuando la desmovilización y el desarme de los grupos armados aplica únicamente a uno de los actores del conflicto, pero también cuando se evidencian procesos de rearme de estructuras paramilitares y un aumento del universo de víctimas del conflicto armado (Delgado, 2011a).

Sin embargo, es importante destacar que aún en medio de ese contexto de desconocimiento y desconfianza frente a lo negociado, el escenario transicional que se inició con la desmovilización de las AUC con la Ley de Justicia y Paz, en términos locales, significó también la apertura de nuevos espacios de interacción política y social, la emergencia y transformación de actores, y la apropiación de lenguajes y herramientas derivadas de la implementación de dispositivos transicionales. Esto se observa en la aparición de algunas iniciativas institucionales para hacerle frente al proceso transicional —programas de acompañamiento a los desmovilizados en proceso de reinserción,⁴ así como para atender las demandas de las víctimas—, la conformación de organizaciones sociales en las que se agruparon los excombatientes para la formulación de Proyectos Productivos para la Paz (Verdad Abierta, 2015, marzo 26) y las iniciativas de la población víctima para llevar a cabo procesos de liderazgo social y reivindicación de sus derechos.

Sobre esto último es pertinente destacar que el proceso organizativo de las víctimas en San Pedro de Urabá y Tierralta presenta diferencias significativas: en el primer caso, durante los primeros años posterior a la desmovilización de las AUC, las víctimas no estaban organizadas y cuando presentaban sus demandas lo hacían de manera individual; más adelante la dinámica se concentró en el desarrollo de procesos organizativos vinculados a la Mesa de Participación de Víctimas conformada en 2015, la cual para ese año contaba con la participación de veinticinco organizaciones provenientes de distintas veredas de San Pedro de Urabá. Sin embargo:

⁴ Inicialmente, los desmovilizados participaban del Programa de Reinserción a la Vida Civil (PRC), luego las dinámicas y el lenguaje del proceso cambió y pasaron a ser llamados «reintegrados» y comenzaron a ser apoyados por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, la cual en 2011 se convirtió en la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR).

Teniendo en cuenta la magnitud de las cosas ocurridas han sido bastante [sic] tibias [...]. Yo esperarí que estuvieran más organizadas, como sentando más su voz de protesta, como haciéndose sentir más en el municipio, pero uno ve que todo es como muy tibiecito, muy somero. Pero pienso que es por lo mismo... uno ve que, por ejemplo, hay una mesa de víctimas... o de pronto no sé [...], pero no culpo a las señoras, a las víctimas, ellas no se atreven a decir todo lo que sienten y piensan por temor a que les pase algo (Profesora institución educativa, San Pedro de Urabá, comunicación personal, septiembre 24, 2021).

Ahora bien, en el caso de Tierralta se identifican procesos organizativos que articulan las demandas de las víctimas de distintas formas. Esto probablemente esté relacionado con la fuerte trayectoria organizativa del municipio, en la que converge el acumulado de experiencias de organizaciones sociales, campesinas e indígenas que históricamente han emprendido procesos de defensa del territorio. En ese sentido, es posible identificar una dinámica organizativa en la que mujeres y jóvenes son los protagonistas, y que va más allá de los espacios institucionales como la Mesa de Participación de Víctimas. Además, el esfuerzo conjunto entre organizaciones sociales y de víctimas y la institucionalidad local posibilitó en 2015 la apertura de la Casa de la Memoria de Tierralta, un lugar para compartir las memorias de las violencias ocurridas en este lugar. En 2017 este espacio fue cerrado y todos los proyectos suspendidos. Como han señalado algunos líderes, el cierre de este espacio correspondió a la falta de voluntad política y presupuestal de la administración del alcalde de ese entonces, Fabio Otero Avilez (Ruiz, 2021, noviembre 24). Actualmente, la comunidad de Tierralta continúa exigiendo que se cree una Casa de la Memoria y que se apoyen las iniciativas que se vienen dando de manera aislada.

[131]

En este sentido, el proceso de desmovilización supuso una reconfiguración de las dinámicas políticas y de la vida cotidiana de los territorios, así como de las relaciones entre actores locales. Reconfiguración que, en todo caso, no desconoce las limitaciones y obstáculos del proceso en el que se puso de presente, como lo señaló uno de los actores institucionales entrevistados, «la poca preparación y los tiempos insuficientes» para asumir los retos que suponía un escenario transicional en medio de la guerra, lo que se ha traducido en un proceso transicional parcial.

4.2 «Para poder estar en el territorio hay que estar callado»: el escenario transicional en medio del silencio, el miedo y la estigmatización

Como se ha señalado anteriormente, el escenario transicional que se abrió a partir de 2005 habilitó espacios sociales y políticos en los que se han puesto en escena distintos actores con interpretaciones propias sobre lo ocurrido. Sin embargo, en un contexto de transiciones parciales o conflictivas en el que se han reconfigurado los actores armados y sus formas de violencia, las experiencias, memorias y relatos de pobladores de San Pedro de Urabá y Tierralta están plagadas de miedos y silencios, pues la presencia de estos grupos sigue representando un riesgo para quienes lideran procesos en estos territorios. Esto se puso de manifiesto en la mayoría de las entrevistas realizadas, en las que recurrentemente se afirmó la existencia de temas vetados, de asuntos sobre los cuales la población todavía tiene miedo de hablar y reclamar sus derechos.

Tal es el caso de San Pedro de Urabá frente al tema de tierras. Como señala uno de los actores institucionales entrevistados: «Esa palabra no se puede mencionar ahí, te pueden hablar del desplazamiento, de la salida del territorio, pero no te van a hablar de restitución ni de la reclamación de tierras, hasta ahí queda el tema y hay un silencio» (Funcionaria Comisión de la Verdad, Apartadó, comunicación personal, marzo 25, 2021). En ese sentido, el silencio y el miedo son ejes significativos para comprender las formas que adquiere el escenario transicional y el accionar político de los actores que intervienen en esos órdenes locales en proceso de reconfiguración.

Igualmente ocurre en cuanto a la estigmatización del territorio y la población. Como se señala en varias de las entrevistas, San Pedro de Urabá y Tierralta han sido estigmatizados por las dinámicas de violencia que han tenido lugar en estos territorios, estigmatización que, según ellos, aún persiste, lo que ha generado profundos daños a la comunidad que hasta ahora empieza a ser reconocida y reparada.

En un tiempo fuimos todos guerrilleros, en un tiempo todos fuimos paramilitares, hoy somos gaitanistas, urabeños o cualquier grupo que salga de acá, somos estigmatizados de esa manera. De hecho, en este momento, ¿por qué cree que no se dan las diligencias de tierra?, ¿o por qué cree que para las diligencias de tierra se tienen que ir veinte

[132]

carros de la Policía, veinte carros del Ejército?, ¿por qué cree que pasa eso? Porque hay presencia de grupos armados en el territorio y que controlan la población. Claro, todo está estigmatizado en ese momento, mire... no se puede entrar allá, pero no es que no se pueda, ¿a qué vas?, ¿cómo los tocas?, ¿cómo tocas a los armados que están allá? (Funcionaria Comisión de la Verdad, Apartadó, comunicación personal, marzo 25, 2021).

En este tiempo todavía Urabá está estigmatizado, pero en ese tiempo muchísimo más. Tierralta, San Pedro de Urabá, esta zona, a uno le decían que por allá era zona roja (Profesora institución educativa, San Pedro de Urabá, comunicación personal, septiembre 24, 2021).

Adicionalmente, la estigmatización ha sido fuente de nuevas violencias, por eso los procesos sociales que se adelantan en ambos municipios han sido desarrollados lentamente por los pobladores, pues como señalan líderes sociales de Tierralta: «todavía hay mucha desconfianza», «hay que ir de a poquito, porque a uno todavía lo señalan». Esto ha hecho que muchas de las víctimas no se atrevan a denunciar y a dar su testimonio, pues, como se advirtió, «hay un miedo generalizado, tú lo sientes, hay una amenaza latente», miedo que es difícil de romper, pues la población en la guerra aprendió a vivir en el silencio, lo que moldeó la forma de habitar y relacionarse con otros en el territorio. En palabras de una pobladora de San Pedro de Urabá: «tocaba guardar silencio para poder sobrevivir. Llegas aquí y ya tú tienes un estigma, y tú tienes que aprender a vivir para sobrevivir. Eso te moldea a ti, te cambia perspectivas» (Profesora institución educativa, San Pedro de Urabá, comunicación personal, septiembre 24, 2021).

Las percepciones de las personas entrevistadas sobre el escenario transicional permiten leer, sobre todo, la forma en que cotidianamente se reconfiguran los órdenes locales en los que convergen múltiples actores y la forma en que se sigue escribiendo el guion del escenario transicional. En ese sentido, hay todavía muchos elementos por comprender de este proceso. Lo que resulta evidente es que, al igual que la guerra, la transición no ha sido un asunto de «otros», sino de víctimas, victimarios, pobladores y actores de diversa naturaleza, cuyas interacciones dibujan el orden local en la transición. De ahí la importancia de reconocer los aprendizajes políticos de este proceso, los cuales enriquecen las discusiones en el contexto actual sobre lo que implican las iniciativas de verdad, justicia, reparación y reconciliación en una dimensión local (Piedrahita y Sánchez, 2019).

[133]

A modo de conclusión

La reflexión propuesta para comprender el escenario transicional desde una perspectiva local a partir de la aproximación a las dinámicas de San Pedro de Urabá y Tierralta permiten identificar rasgos diferenciales y similitudes en la forma como se ha vivido este proceso en territorios y poblaciones concretas. Con esto no se pretende establecer generalizaciones a partir de los casos, pero sí considerar la pertinencia de esta ruta para avanzar en el análisis de los procesos transicionales a partir del estudio de casos específicos, tal y como se ha venido haciendo en otros estudios (Maya, 2020; Arias, 2017; García *et al.*, 2014; Steiner, 2009), y enfatizar en la necesidad de captar realidades distintas que puedan ayudar a comprender mejor la reconfiguración de órdenes locales en la transición.

A partir de los casos seleccionados es posible advertir la complejidad del escenario transicional en el ámbito local pero también en el nacional, pues pone de presente el reto que supone desarrollar procesos de justicia, reparación y reconciliación en medio de la guerra, así como en un contexto en el que se superponen capas espaciales y temporales de distintos procesos transicionales en los que se involucra a las mismas comunidades, con sus incertidumbres, miedos y expectativas ante la posibilidad de la negociación de la paz.

[134]

Los relatos recopilados en el trabajo de campo se constituyen en una fuente de análisis significativa para aproximarse a la forma en que se viven y experimentan los efectos sociales y políticos del escenario transicional, desde la perspectiva de que los procesos derivados a partir de la desmovilización de las AUC en 2005 tienen implicaciones diferenciadas sobre los territorios, las cuales pueden ser interpretadas a partir de las memorias, experiencias e interpretaciones de los pobladores, posibilitando un retorno a la historicidad de lo cotidiano (Castillejo, 2017).

El periodo examinado está marcado por dos eventos significativos: la desmovilización de las AUC en 2005 y la firma del Acuerdo final con las FARC-EP en 2016. No obstante, la investigación se ha enfocado en la reconfiguración de los órdenes locales en estos dos municipios, específicamente, a partir del proceso de desmovilización de las AUC. Queda, por lo tanto, pendiente examinar qué ocurre en territorios en los que se superponen capas espaciales y temporales de distintos procesos

transicionales y cuáles son los efectos que esto tiene para los combatientes que dejan sus armas, los gobiernos que buscan una salida del conflicto y las poblaciones que experimentan estos procesos en el ámbito local.

Referencias bibliográficas

1. Alonso Espinal, Manuel Alberto y Vélez Rendón, Juan Carlos. (1998). Guerra, soberanía y órdenes alternos. *Estudios Políticos*, 13, pp. 41-71. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16281>
2. Arias, Jeimy. (2017). «Superamos el miedo»: emociones y acción colectiva campesina en el Alto Sinú. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.
3. Arjona, Ana. (2008). Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas. En: González, Fernán (ed.). *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado* (pp. 105-167). Cinep.
4. Castillejo, Alejandro. (2014). La localización del daño. etnografía, espacio, y confesión en el escenario transicional colombiano. *Horizontes Antropológicos*, 42, pp. 213-236. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832014000200009>
5. Castillejo, Alejandro. (2015). La imaginación social del porvenir: reflexiones sobre Colombia y el prospecto de una comisión de la verdad. En: Castillejo, Alejandro; Rueda, Eduardo; Agudelo, Edwin y Quiceno, Natalia. *Proceso de paz y perspectivas democráticas en Colombia* (pp. 13-74). Clacso.
6. Castillejo, Alejandro. (2017). *La ilusión de la justicia transicional. Perspectivas críticas desde el Sur global*. Uniandes. <https://doi.org/10.7440/2017.25>
7. 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. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>
8. 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. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>
9. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-370. (18 de mayo de 2006). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>
10. Comisión de la Verdad. (2021, noviembre 5). «Reconocemos que no eran paramilitares, eran campesinos inocentes»: exintegrantes de FARC-EP reconocen masacre y afectaciones a San Pedro de Urabá. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/exintegrantes-de-farc-reconocen-masacre-afectaciones-uraba>

11. Delgado, Mariana. (2011a). Las víctimas como sujetos políticos en el proceso de justicia y paz en Colombia: discursos imperantes y disruptivos en torno a la reconciliación, la verdad, la justicia y la reparación. (Tesis inédita de doctorado). Flacso, México, D. F.

12. Delgado, Mariana. (2011b). La ley de justicia y paz en Colombia: la configuración de un subcampo jurídico-político y las luchas simbólicas por la inclusión. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6 (2), pp. 179-194. <https://doi.org/10.18359/ries.110>

13. García, Clara. (2011). Los estudios sobre órdenes locales. Enfoques, debates y desafíos. *Análisis Político*, 24 (73), pp. 55-78.

14. García, Clara; Aramburo, Clara y Domínguez, Juan Camilo. (2016). Orden social y conflicto en noroccidente de Colombia. Nariño (Antioquia), Riosucio (Chocó) y San Pedro de Urabá, 1991-2010. *Sociedad y Economía*, 30, pp. 353-374. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i30.3912>

15. García, Clara; Guzmán, Álvaro; Aramburo, Clara; Rodríguez, Alba y Domínguez, Juan Camilo. (2014). Orden social y conflicto: resultados de una metodología comparada en nueve localidades de Colombia. *Sociedad y Economía*, 27, pp. 23-46. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i27.3939>

16. Gobierno Nacional y Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). (2003). Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia. *UN Peacemaker*. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_030715_Acuerdo%20de%20Santa%20Fe%20de%20Ralito.pdf

17. Gómez, Gabriel Ignacio. (2014). *Justicia transicional en disputa: una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002-2012*. Universidad de Antioquia.

18. González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vázquez, Teófilo. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Cinep.

19. Jelin, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Siglo XXI.

20. Massey, Doreen. (2004). Lugar identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de Globalización. *Rebells de la Societat Catalana de Geografia*, 57, pp. 77-84.

21. Maya, Natalia. (2020). Reconfiguración de órdenes locales en la transición: El caso de Anorí (Antioquia) con las FARC-EP / FARC (2016, 2019). (Tesis inédita de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

22. Naranjo, Gloria. (2019). Transición (es), política (s), y paz territorial: la paz territorial como dispositivo transicional. *Debates*, 81, pp. 116-125.

23. Piedrahita, Irene y Sánchez, Eliana. (2019). Relatos personales y memoria histórica en el Medellín de los últimos 30 años: ¿Hacia nuevos procesos de reconciliación ciudadana? *Ottawa Hispanic Studies*, 28 (88), pp. 67-88.

24. Rodríguez, César y Orduz, Natalia. (2012). *Adiós río: la disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno de la represa de Urrá*. Dejusticia.

25. Ruiz Torres, Paula. (2021, noviembre 24). La lucha por recuperar la Casa de la Memoria. *Hacemos Memoria*. <https://hacemosmemoria.org/2021/11/24/la-lucha-por-recuperar-la-casa-de-la-memoria-de-tierralta/>

26. Semana. (2011, junio 9). Presidente Santos sancionó la Ley de Víctimas. <https://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-santos-sanciono-ley-victimas/241121-3/>

27. Steiner, Claudia. (2009). Almas en pena. Una aproximación antropológica a las prácticas violentas en zonas de conflicto. En: Camacho, Álvaro; Wills, María Emma; Duncan, Gustavo; Vargas, Ricardo y Steiner, Claudia. *A la sombra de la guerra: ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia* (pp. 295-315). Universidad de los Andes.

28. Theidon, Kimberly y Betancourt, Paola. (2006). Transiciones conflictivas: combatientes desmovilizados en Colombia. *Análisis Político*, 19 (58), pp. 92-111.

29. Unidad para las Víctimas. (s. f.). Registro Único de Víctimas (RUV). <https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/>

30. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998). Órdenes complejos y ciudadanía mestizas: una mirada al caso colombiano. *Estudios Políticos*, 12, pp. 25-46. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16252>

31. Verdad Abierta. (2015, marzo 26). Tierralta, las lecciones aprendidas de una reinserción a medias. <https://verdadabierta.com/tierralta-las-lecciones-aprendidas-de-una-reinsercion-a-medias/>

32. Verdad Abierta. (2018, junio 9). Gobierno suprime los primeros espacios para la reincorporación de las FARC. <https://verdadabierta.com/gobierno-suprime-los-dos-primeros-espacios-la-reincorporacion-las-farc/>

[137]



Artista invitada

Lina Velásquez

Memoria Visual

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Cartografía (fotografías de archivo
intervenidas) 21 láminas

Dimensiones variables

2018



Caracterización de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales asesinadas entre 2017-2022 en el departamento de Chocó*

Olga Lucía Fernández Arbeláez (Colombia)**

Leisa Yohana Martínez Valois (Colombia)***

Resumen

Este artículo surge de la investigación realizada por la Escuela Superior de Administración Pública sobre los mecanismos de protección para líderes de Derechos Humanos en Quibdó en el contexto del Acuerdo de paz de 2016. Su objetivo es caracterizar a las personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Chocó asesinadas entre 2017 y 2022, e identificar acciones y medidas de protección efectivas en el municipio de Quibdó. Se utilizó una metodología cualitativa con perspectiva crítica donde se analizan experiencias de líderes sociales y registros de asesinatos en el departamento. Las categorías analíticas incluyen el significado de ser un líder social, los derechos territoriales, la seguridad, la importancia de la comunidad, la Guardia Indígena y estrategias de protección en la ruralidad relacionadas con la autonomía y protección territorial y ambiental. El artículo concluye destacando la importancia del Acuerdo de paz como herramienta clave para proteger la vida de los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

[139]

Palabras clave

Paz Negociada; Seguridad; Derechos Humanos; Líderes Sociales; Defensores de Derechos Humanos; Colombia.

Fecha de recepción: noviembre de 2023 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2024

* Artículo derivado de la investigación *Mecanismos de protección a líderes de Derechos Humanos en el Municipio de Quibdó en el marco del Acuerdo de Paz*, Escuela Superior de Administración Pública, 2022.

** Psicóloga. Magíster en Derechos Humanos Gestión para la Transición y el Posconflicto. Doctora en Educación. Docente investigadora de la Universidad Católica de Manizales y docente de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: ofernandez@ucm.edu.co - Orcid: 0000-0001-8110-6381 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=LLmYETAAAAAJ>

*** Abogada. Magíster en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Posconflicto de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: leyomava03@hotmail.com

Cómo citar este artículo

Fernández Arbeláez, Olga Lucía y Martínez Valois, Leisa Yohana. (2024). Caracterización de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales asesinadas entre 2017-2022 en el departamento de Chocó. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 139-166. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a06>

Characterization of Human Rights Defenders and Social Leaders Murdered between 2017-2022 in the Department of Chocó

Abstract

This article is based on the research conducted by the Higher School of Public Administration (ESAP) regarding the protection mechanisms in Quibdó within the framework of the 2016 Peace Agreement. Its aim is to profile human rights defenders and leaders in Chocó who were murdered between 2017 and 2022, and to identify effective protection measures in Quibdó, utilizing a qualitative methodology with a critical perspective, the study examines the experiences of social leaders and records of murders in Chocó. Analytical categories explored include the significance of leadership, land rights, security, community importance, the role of the Indigenous Guard, and remote protection strategies in rural areas related to autonomy, land protection, and environmental safeguarding. This article underscores the Peace Agreement's pivotal role as a vital tool for safeguarding the lives of social leaders and human rights defenders.

Keywords

Negotiated Peace; Security; Human Rights; Social Leaders; Human Rights Defenders; Colombia.

[140]

Introducción

El incremento de asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos en Colombia ha capturado la atención en los ámbitos nacional e internacional, destacando una preocupante tendencia ascendente en los últimos años. De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Cumbre Agraria, Marcha Patriótica e Indepaz, 2018), en 2018 fueron asesinados 226 líderes, lideresas y defensores de derechos humanos; en 2019 la cifra aumentó a 250, en 2020 ascendió a 310, en 2021 se registraron 108 asesinatos, en 2022, 179 y hasta abril de 2023 se contabilizaron 40 asesinatos, para un total de 1450 desde la firma del Acuerdo de paz en 2016. Asimismo, organizaciones como la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) (Jiménez y Montoya, 2018, marzo 1.º), Cumbre Agraria, Marcha Patriótica e Indepaz (2018), y la Heinrich Böll Stiftung (2018) han identificado y denunciado patrones en estos asesinatos.

Por otra parte, han surgido disparidades respecto a otras investigaciones. José Puentes (2020, febrero 3), por ejemplo, señala inconsistencias en el conteo. Para este autor, la Fiscalía lleva un «registro de 397 asesinatos entre 2016 y 2019»; para la Defensoría del Pueblo «llega a los 555 asesinatos entre 2016 y el 31 de octubre de 2019»; para las organizaciones de la sociedad civil, como Somos Defensores, la cifra es de «426 asesinatos entre 2016 y octubre de 2019» y para Indepaz, «desde la firma definitiva del Acuerdo de paz —24 de noviembre de 2016— hasta el 30 de enero de este año [2019] fueron asesinados, según ellos, 756 líderes».

[141]

Lo anterior pone en evidencia dos elementos: por un lado, la cantidad de asesinatos y, por otro, la discrepancia entre cifras. En cuanto al primero, podría pensarse que con la terminación de la confrontación armada entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano descenderían las muertes por esa causa. En cuanto a lo segundo, estas discrepancias no sólo evidencian el desafío de cuantificar con precisión este tipo de crímenes, sino que subrayan la dificultad de definir quién califica como líder social, así como la variedad de roles y actividades que estos líderes pueden desempeñar. Este desafío se complica aún más por las diferencias metodológicas en la recopilación

de datos, incluyendo el acceso a fuentes y registros (Pinto, Castiblanco, Hernández, 2022).

Por lo tanto, la distinción entre la sistematicidad y la generalidad de estos asesinatos, como señala Cristian Delgado (2017, diciembre 22), enfatiza la importancia de reconocer tanto la naturaleza organizada de estos crímenes como su amplio impacto. La existencia de un patrón sistemático sugiere la presencia de un problema profundo y estructurado en la sociedad que requiere atención urgente.

En ese sentido, factores como el abandono estatal y la ineficaz gestión pública agudizan esta problemática en áreas rurales y departamentos remotos, afectando comunidades históricamente marginadas. De acuerdo con Diana Caro (2019), los principales objetivos de la nueva ola de violencia son líderes indígenas y afrodescendientes, así como la población campesina y comunal, incluyendo a aquellos encargados de liderar la sustitución gradual de cultivos ilícitos. Por su parte, Hannah Arendt (2006) vincula la discriminación racial como un factor que genera violencia y la Defensoría del Pueblo, USAID y Universidad Nacional de Colombia (2021) señalan que si el Estado cumpliera con su deber de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos no sería necesario que los ciudadanos asumieran el rol de defensores de estos derechos.

[142]

Así, la relación entre el aumento de asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos y la postura del Estado, junto con el contexto de violencia selectiva en comunidades específicas, ilustra un complejo panorama de vulnerabilidad y resistencia en Colombia. La contribución de Ana Carolina Vargas (2020) sobre la postura pasiva del Estado amplía la comprensión de la problemática, sugiriendo que esta actitud institucional no sólo es insuficiente, sino que podría estar alimentando el ciclo de violencia.

Por su parte, Carlos Corredor (2018) concuerda con Caro (2019) en que los asesinatos de líderes sociales se concentran, especialmente, en comunidades afrodescendientes y campesinas en regiones ricas en recursos como en el Chocó, sugiriendo que el control territorial y los recursos naturales son factores significativos en el conflicto. Este enfoque resalta la intersección entre la violencia contra líderes sociales y la lucha por los

recursos, ofreciendo una dimensión adicional a la problemática que va más allá de la mera violencia política o social, adentrándose en el terreno de la explotación y el conflicto ambiental.

Además, Melissa Rubio (2014), al discutir la violencia selectiva y la imposición de gobiernos por actores armados en áreas de escasa presencia estatal, aporta una visión crítica sobre cómo la violencia impacta la cohesión y el tejido social de las comunidades afectadas. La disminución de la participación en organizaciones comunitarias debido a la desconfianza y el miedo subraya las consecuencias a largo plazo de la violencia en la sociedad civil y la gobernanza local.

Lo anterior revela una situación crítica en el ámbito nacional y, para los propósitos de este artículo, específicamente, en el departamento del Chocó, donde, a pesar de la falta de cifras extensas, se busca caracterizar a los defensores de derechos humanos y líderes sociales asesinados en el departamento entre 2017 y 2022, tras la firma del Acuerdo final de paz en 2016, y determinar medidas de protección efectivas para ellos en el municipio de Quibdó. Para ello se realizó una revisión documental de informes y artículos, complementada con entrevistas a tres líderes y defensores pertenecientes a organizaciones sociales indígenas y afrodescendientes, lo que permitió profundizar en la situación de estos individuos en el territorio, especialmente en Quibdó. En ese sentido se estableció la cantidad de líderes asesinados y se recopilaron datos personales para su caracterización, incluyendo nombre, foto, edad, pertenencia étnica, fecha de los hechos, descripción del municipio, mapa, detalles del asesinato, jurisdicción militar del municipio y presencia de grupos armados ilegales.

[143]

Dicha recopilación y caracterización detallada de los datos sobre los líderes sociales asesinados es fundamental por varias razones: primero, permite humanizar a las víctimas, destacando sus historias personales y el impacto de su pérdida en las comunidades a las que sirvieron; segundo, facilita el análisis de patrones de violencia, identificando posibles causas comunes o áreas de alto riesgo; tercero, estos datos son esenciales para desarrollar estrategias de prevención y medidas de protección efectivas; cuarto, aportan a la memoria histórica, asegurando que las contribuciones y sacrificios de estos líderes no sean olvidados.

1. Marco metodológico

Tras analizar los asesinatos a líderes sociales y defensores de derechos humanos mediante la revisión de literatura de autores y organizaciones relevantes, se profundizó en el estudio de estos fenómenos mediante entrevistas semiestructuradas con los afectados directos para captar sus vivencias y puntos de vista. Se seleccionó una muestra probabilística (Pimienta, 2000) con el objetivo de estudiar un segmento representativo de la población. Esta muestra estuvo compuesta por participantes voluntarios y se optó por un muestreo estratificado, eligiendo a los líderes según su etnia y rol comunitario.

En esa lógica, los participantes fueron un líder afrodescendiente del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), un líder indígena del municipio de Juradó y un líder afrodescendiente de Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina y Popular del Alto Atrato (Cocomopoca). Su colaboración ofreció una comprensión detallada de los asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos en Quibdó.

En dichas entrevistas —preparadas con cuestionarios específicos (véanse [Anexo 1](#) y [Anexo 2](#))—, los líderes compartieron sus experiencias y percepciones sobre el asunto, revelando nuevas categorías tras analizar las transcripciones que enriquecieron la investigación y las cuales se abordarán a lo largo de este artículo.

2. Caracterización de defensores de derechos humanos y líderes sociales de Chocó asesinados en 2017-2022, tras la firma del Acuerdo final de paz

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (26 de febrero de 2020) y el relator especial Michel Forst (2018, diciembre 3) examinaron la situación de derechos humanos en Colombia, enfocándose en la implementación del Acuerdo de paz, particularmente, en justicia transicional, seguridad, reforma rural y derechos de las víctimas, y se subraya el elevado riesgo de defender los derechos humanos en el país. Por ejemplo, en 2019 se presentaron 108 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, de las

cuales 15 eran mujeres y dos integrantes de la población LGBTI, lo que representa un aumento de 50% respecto al año anterior (Oficina del Alto Comisionado, 26 de febrero de 2020, p. 6). La vulnerabilidad de lideresas, líderes sociales y defensores de derechos humanos se vincula a la actividad de grupos armados ilegales en Chocó, aprovechando la densa selva para ocultarse de la fuerza pública y la riqueza en recursos naturales como la madera, la cual representa 61% de la producción nacional (DNP, s. f.).

Vargas (2020) critica la postura pasiva del Estado y sus instituciones, lo que ha permitido que los ataques contra defensores de derechos humanos aumenten y se mantengan a lo largo de los años. Las discrepancias en las cifras de asesinatos debido a la falta de reportes confiables complican el seguimiento de estos casos (Eguren, 2003). Estas diferencias en los registros evidencian la variabilidad y la poca fiabilidad de los datos disponibles.

Corredor (2018) señala que según las organizaciones no gubernamentales los asesinatos se concentran principalmente en comunidades afrodescendientes y campesinas con recursos valiosos como oro y cultivos de coca, atractivos para la insurgencia y otros grupos ilegales. Estos elementos están presentes en Chocó, provocando conflictos por el control territorial. La significativa riqueza natural de Chocó no sólo atrae la inversión y el interés económico legítimo, sino que también provoca la incursión de actores armados que buscan controlar estas fuentes de riqueza para financiar sus operaciones y expandir su influencia.

[145]

Las comunidades ubicadas en estas áreas ricas en recursos se encuentran en una posición particularmente vulnerable, enfrentándose a violencia, intimidaciones y, en muchos casos, al asesinato de sus líderes, quienes son a menudo el blanco de estas organizaciones debido a su papel en la defensa de los derechos territoriales y ambientales. Este panorama refleja una dinámica compleja en la que los conflictos por el control territorial van más allá de la lucha armada, involucrando también aspectos socioeconómicos y ambientales.

Cabe considerar que la Alcaldía de Quibdó (s. f.) describe una composición demográfica diversa, con un predominio de 87,5% de población negra, seguido de 10,2% de mestizos y blancos, y 2,3% de

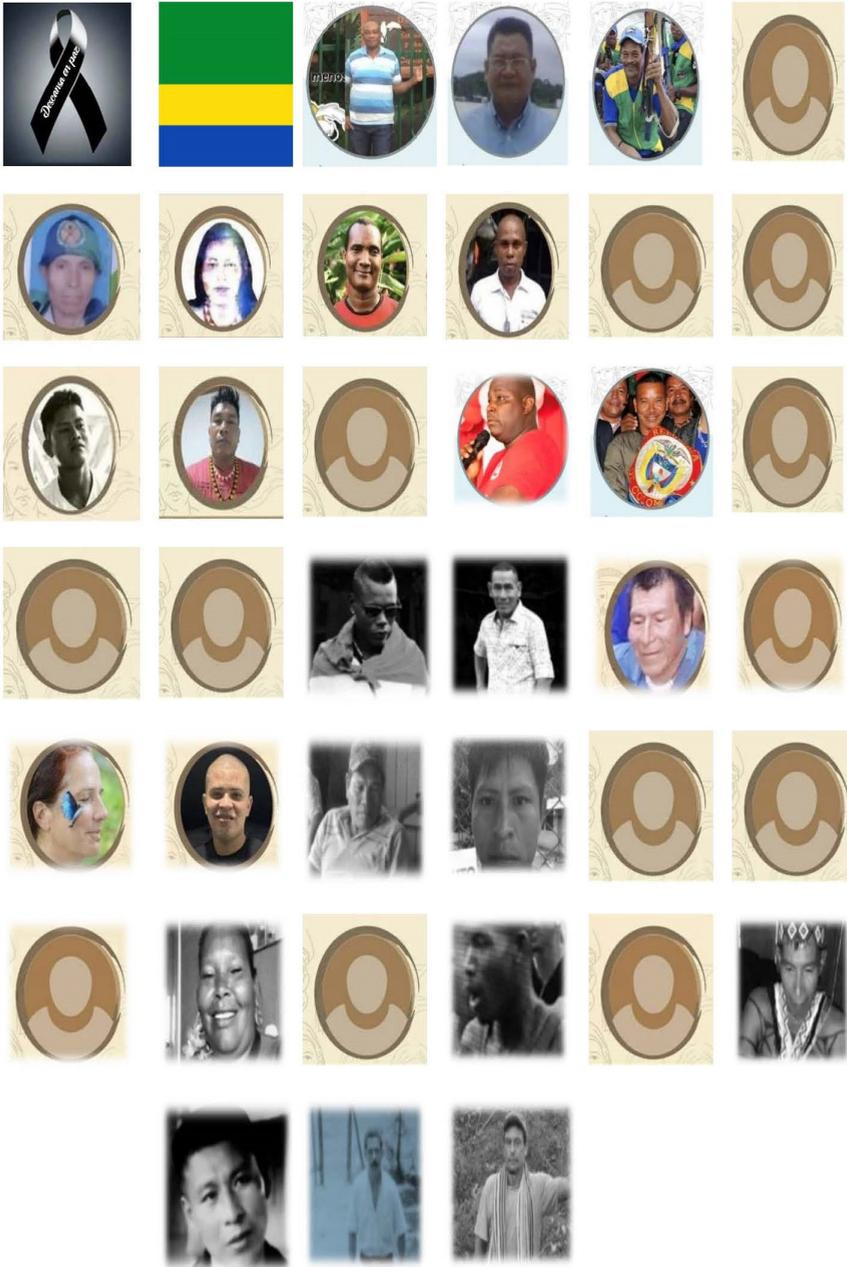
indígenas. La presencia de 14 resguardos y 18 asentamientos urbanos en zonas rurales refleja la creciente cantidad de familias indígenas, las cuales ascienden a 5725 debido al desplazamiento forzado. La región alberga 83 Consejos Comunitarios de afrocolombianos y 123 resguardos indígenas, habitados por las etnias Wounaan, Emberá Dóbida, Emberá Katío, Emberá Chamí, Zenú, Kubeo, Tule, Carapana y Eperera Siapidara (Defensoría del Pueblo, 2022). Este mosaico demográfico y territorial subraya la complejidad del contexto en el que se deben implementar medidas de protección para los defensores de derechos humanos. Las adversidades que enfrenta Quibdó, exacerbadas por un crecimiento urbano impulsado por el desplazamiento forzado, lo han convertido en el principal receptor de población desplazada según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Este fenómeno ha situado al municipio entre los de mayor desempleo y menor acceso a servicios básicos en Colombia (Castillo, 2016).

[146] El Equipo Local de Coordinación Chocó (s. f.) resalta que sólo en el primer semestre de 2020 al menos 11 146 personas de comunidades étnicas han sido afectadas por el conflicto armado. Los actos victimizantes no sólo son numerosos, sino que además revisten una complejidad particular debido a las cosmovisiones y la estrecha relación de estas comunidades con su territorio. Estos hechos incluyen el señalamiento y la estigmatización de líderes sociales y étnicos, en su mayoría indígenas, y las constantes amenazas de grupos armados ilegales que buscan desarticular sus estructuras organizativas comunitarias.

Por su parte, la caracterización de las víctimas realizada busca arrojar luz sobre la identidad de quienes han sido asesinados en Chocó, mostrando sus rostros y resaltando aspectos como su pertenencia étnica. Esta aproximación permite una comprensión más profunda de la crisis, evidenciando no sólo la magnitud del problema, sino el impacto humano detrás de las cifras, enfatizando la urgencia de atender y proteger a estas comunidades en medio de un contexto de violencia y vulnerabilidad.

La gráfica 2 muestra la cantidad de líderes y defensores de derechos humanos asesinados en Chocó entre 2017 y 2022, periodo posterior a la firma del Acuerdo de paz noviembre 24 de 2016.

Gráfica 1. Rostros de los líderes asesinados en Chocó, 2017-2022.



[147]

Fuente: elaboración propia a partir de Indepaz (s. f.) y Pacifista (2020, febrero 10).

Gráfica 2. Asesinatos de líderes sociales por año, 2017-2022.



Fuente: elaboración propia a partir de Indepaz (s. f.) y Pacifista (2020, febrero 10).

3. Georreferenciación de asesinatos

[148]

En la primera fase del estudio se llevó a cabo una selección y revisión documental que facilitó la comprensión de la problemática a partir de varias perspectivas y permitió la caracterización de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Se encontró que de los 30 municipios del departamento del Chocó en 15 se han registrado asesinatos de líderes, tanto en áreas urbanas como rurales, evidenciando su desprotección y vulnerabilidad. Además, se resalta que los afectados representan la diversidad étnica del país y del departamento, la cual incluye indígenas, afrodescendientes y mestizos. Al respecto, Johan Galtung (1999) señala que:

La violencia directa, física y/o [sic] verbal, es visible en forma de conductas. Pero la acción humana no nace de la nada, tiene raíces. Se indican dos: una cultura de violencia (heroica, patriarcal, etc.) y una estructura que en sí misma es violenta por ser demasiado represiva, explotadora o alienadora; demasiado dura o demasiado laxa para el bienestar de la gente. Las grandes variaciones en la violencia se explican fácilmente en términos de cultura y estructura: la violencia cultural y estructural causan violencia directa, utilizan como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar el uso de la violencia (p. 15).

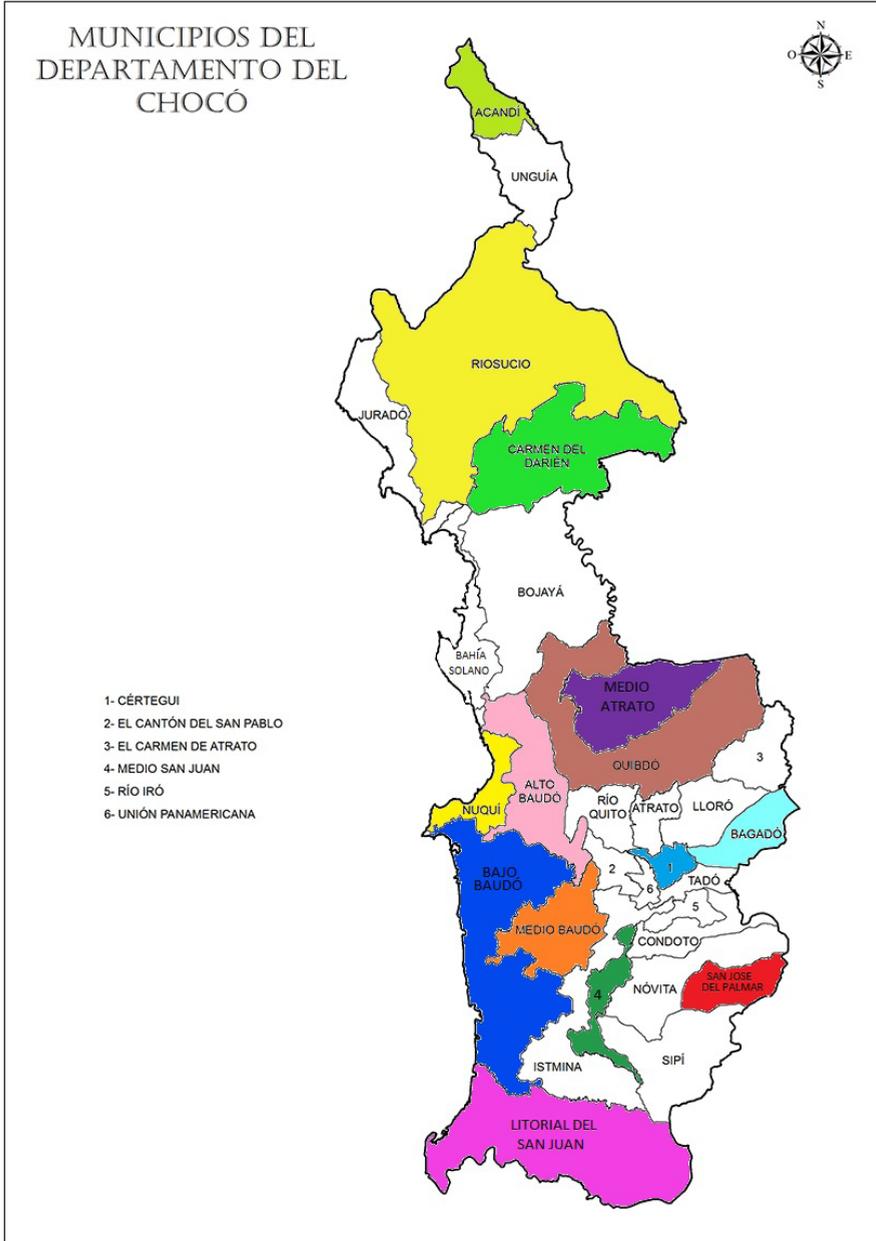
Tabla 1. Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en Chocó, 2017-2022.

Municipio	Actores ilegales	Cantidad de defensores asesinados	Pertenencia étnica
Bagadó	ELN y AGC.	1	1 indígena
Alto Baudó	AGC, ELN y bandas criminales de menor tamaño.	7	5 indígenas 2 afrodescendientes
Nuquí	ELN y AGC	4	2 afrodescendientes 1 indígena 1 mestizo
Certeguí	ELN y AGC	1	1 indígena
Acandí	ELN y AGC	2	1 indígena 1 mestizo
Carmen del Darién	ELN y AGC	1	1 indígena
Bajo Baudó	ELN	2	2 indígenas
Riosucio	ELN y AGC	5	4 afrodescendientes 1 indígena 2 NA
Medio Baudó	ELN y Clan del Golfo	2	2 indígenas
Quibdó	AGC, ELN y bandas criminales de menor tamaño	5	3 afrodescendientes 1 indígena
Medio San Juan	ELN y Clan del Golfo	2	1 afrodescendiente 1 indígena
San José del Palmar	ELN y Los Rastrojo	2	2 indígenas
Litoral del San Juan	ELN, Disidencias de las FARC-EP Frente 34 y grupos del narcotráfico	1	1 afrodescendiente
Medio Atrato	Disidencias de las FARC-EP Frente 34 y ELN	1	1 indígena
		Total: 37	

[149]

Fuente: elaboración propia a partir de Indepaz (s. f.) y Pacifista (2020, febrero 10).

Gráfica 3. Mapa de líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en Chocó, 2017-2022.



[150]

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Georreferenciación de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Chocó, 2017-2022.

Municipio	Actores ilegales	Cantidad de líderes y defensores de derechos asesinados
Bagadó	ELN y AGC	1
Alto Baudó	AGC, ELN, y Bandas criminales de menor tamaño	7
Nuquí	ELN y AGC	4
Certeguí	ELN y AGC	1
Acandí	ELN y AGC	2
Carmen del Darién	ELN y AGC	1
Bajo Baudó	ELN	2
Riosucio	ELN y AGC	5
Medio Baudó	ELN y Clan del golfo	2
Quibdó	AGC, ELN, y Bandas criminales de menor tamaño	5
Medio San Juan	ELN y Clan del Golfo	2
San José del Palmar	ELN y Los Rastrojo	2
Litoral del San Juan	ELN, Disidencias de las FARC-EP Frente 34 y grupos del narcotráfico	1
Medio Atrato	Disidencias de las FARC-EP Frente 34 y ELN	1
		Total: 37

[151]

Fuente: elaboración propia a partir de Indepaz (s. f.) y Pacifista (2020, febrero 10).

La vulnerabilidad de los líderes sociales y defensores de derechos humanos en el Chocó los expone significativamente a ataques. De acuerdo con Leonardo González, Juana Valentina Cabezas y Paco Zimmermann (2021), este departamento se ha convertido en uno de los principales escenarios del conflicto armado en Colombia, particularmente afectado

por la presencia y enfrentamientos entre las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), especialmente en municipios como Riosucio, El Carmen del Darién, Bojayá, Quibdó, Alto Baudó, Istmina y Medio San Juan, al sur del Chocó.

La Comisión de la Verdad (2019, noviembre 27) enfatiza la dificultad de defender los derechos humanos en Chocó, con Quibdó como principal receptor de víctimas de desplazamiento forzado. Este contexto ha convertido a la región en un punto crítico para los líderes sociales que buscan proteger y defender a sus comunidades. Tanto el ELN como las AGC emplean estrategias de control poblacional, convocando comunidades a reuniones o enviando mensajes a través de sus líderes. Estas prácticas no sólo exponen a las personas a riesgos de seguridad, sino que facilitan la estigmatización por grupos armados rivales. En particular, las AGC buscan someter a la población civil de Quibdó mediante el control violento de los procesos organizativos locales, como las Juntas de Acción Comunal (JAC), las cuales han sufrido amenazas e intimidaciones constantes (Defensoría del Pueblo, 2022).

4. Determinación de acciones y medidas de protección efectivas a favor de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Quibdó, Chocó

En las entrevistas semiestructuradas se seleccionaron líderes sociales representantes de tres organizaciones sociales acorde a sus labores y pertenencia étnica: i) líder afrodescendiente; ii) líder indígena perteneciente a los pueblos indígenas del municipio de Juradó; y iii) líder afrodescendiente. Se pudo evidenciar en el análisis de las entrevistas varias categorías emergentes:

4.1 Significado de ser líder social

Los líderes y defensores de derechos humanos viven bajo un constante temor por su seguridad. Un líder afrodescendiente compartió su inquietud sobre las amenazas que enfrentan: «Hoy todos los líderes estamos amenazados, ser líder y reclamar tus derechos en el gobierno que tenemos automáticamente es montarte una lápida, no hay un interés del Estado en proteger la vida de los líderes, hoy se quiere es que todo lo que se esté haciendo quede bajo la impunidad» (Líder afrodescendiente 1, comunicación personal, diciembre 2, 2021).

En relación con estas amenazas, María Francisca Aguilar (2020) hace un llamado a los gobiernos para que intensifiquen sus esfuerzos mediante programas de protección dirigidos a defensores de derechos humanos con el fin de prevenir y alertar sobre posibles amenazas y agresiones. El Líder afrodescendiente 1 añadió: «El tema de liderazgo requiere de mucha responsabilidad, porque un líder no es el que toma el poder por la fuerza, el líder pone su conocimiento al servicio del pueblo, el líder no es el que da órdenes, lo que caracteriza a un líder es su disposición al servicio del pueblo» (comunicación personal, diciembre 2, 2021).

4.2 Derechos territoriales

Los entrevistados enfatizan que en este momento es delicado el tema de los derechos territoriales, puesto que configuran un elemento clave para las comunidades. Cabe resaltar que el Líder afrodescendiente 1 (comunicación personal, diciembre 2, 2021) expresa: «en nuestros territorios se está dando la pelea de un dominio territorial por los diferentes actores armados, ya que encuentran en el Chocó un corredor estratégico y un medio de subvención económica».

Somos Defensores (2018 citado por Fernández, 2018, p. 6) señala que los activistas enfrentan peligros debido a su trabajo en áreas como la defensa de la tierra, la lucha contra los crímenes de odio y la corrupción. Este panorama refleja la falta de capacidad del Estado para asegurar la protección de aquellos que promueven la organización comunitaria, los derechos en zonas rurales y la salvaguarda de territorios étnicos.

[153]

La Constitución Política de Colombia de 1991 protege la diversidad étnica y cultural de la nación en su artículo 7, estableciendo un marco para la autonomía territorial de los pueblos indígenas según el artículo 246 y la Ley Estatutaria 270 de 1996; además, el artículo 55 transitorio, junto con la Ley 70 de 1993, concede derechos de propiedad colectiva a grupos étnicos, permitiéndoles autonomía sobre sus territorios dentro del marco legal nacional. No obstante, debido a su estratégica ubicación geográfica, Chocó se ha convertido en un área de interés para grupos armados, tanto por ser una ruta de tráfico de armas como por los cultivos ilícitos. Esta situación ha sumido al departamento en una ola de violencia, especialmente en las zonas rurales, donde se intensifica la lucha por el control territorial. Como resultado, la sociedad civil y, en particular, los líderes comunitarios que defienden sus comunidades, territorios y derechos, se ven seriamente

afectados. Estos líderes promueven la paz y ejercen su defensa únicamente a través de la palabra y el valor, sin recurrir a armas ni a la fuerza, actuando como mediadores en sus comunidades.

El caso de Leiner Palacios, líder afrodescendiente 1 (comunicación personal, diciembre 2, 2021), líder oriundo de Bojayá y miembro de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, ilustra claramente la violencia que enfrentan los líderes en el Chocó. Por revelar la verdad sobre el conflicto en el río Bojayá Palacios tuvo que huir de su municipio hacia Quibdó debido a amenazas contra él y su familia. Sobreviviente de la masacre de Bojayá, las amenazas continuaron, lo que lo obligó a mudarse a Cali, donde posteriormente un escolta suyo fue asesinado. Este relato evidencia que no sólo los líderes comunitarios son blanco de persecuciones, sino también sus familias, quienes enfrentan amenazas como táctica para intimidar y coaccionar sus acciones.

[154] Es crucial reconocer el papel de los Consejos Comunitarios en la defensa de los derechos territoriales de las comunidades afrodescendientes. Establecidos por la Ley 70 de 1993, estos consejos actúan como administradores internos, responsables de la delimitación y asignación de tierras, la preservación cultural y la protección de los derechos de propiedad colectiva y de recursos naturales. Al ser considerados autoridades en sus territorios, también se convierten en blanco de amenazas y ataques, especialmente aquellos líderes que se involucran en la protección ambiental y del territorio. Los Consejos Comunitarios, como escenarios de liderazgo, son particularmente vulnerables en el contexto del conflicto armado, ya que los actores armados ilegales buscan controlar los corredores estratégicos dentro de sus jurisdicciones, haciéndolos objetivos directos en el conflicto por defender los derechos de sus comunidades.

4.3«La seguridad entre comillas»

Los líderes sociales expresan insatisfacción con la protección estatal, criticando las insuficientes medidas de seguridad frente a la alta tasa de asesinatos en el ámbito nacional. Consideran que las estrategias de protección actuales no son efectivas. Argumentan que su trabajo comunitario se ve comprometido al estar acompañados por escoltas o personal de seguridad, lo que los hace parecer más vulnerables ante su comunidad, reflejando una «seguridad entre comillas». Además, señalan la ineficacia de la respuesta policial, que suele actuar tardíamente, lo que agrava su situación de riesgo.

Las medidas de protección que está empleando el Gobierno para los líderes sociales son unas medidas de mostrar quién es el líder social para que lo maten más fácil. Esta situación es muy compleja, uno vive con incertidumbre. Salgo de mi casa, por ejemplo, a las ocho de la mañana o a las seis, pero yo no sé a qué hora llego ni cómo llego (Líder afrodescendiente 1, comunicación personal, diciembre 2, 2021).

Este escenario refleja una profunda vulnerabilidad ante autoridades públicas en distintos ámbitos, dado que, en su rol de veedores, los líderes sociales destacan tanto la corrupción prevalente como las condiciones de vida precarias en sus comunidades, donde una gran parte de la población enfrenta pobreza extrema. No obstante, se reconoce que algunas entidades estatales, como la Defensoría del Pueblo, han desempeñado adecuadamente su función de salvaguardar los derechos de los líderes:

Si el Gobierno nacional no da respuesta a los informes de alertas tempranas que presenta dicha entidad, si el Estado se da cuenta de los hechos y no le presta atención, ¿será que nos va a hacer caso a nosotros los líderes? La Defensoría es un aliado de los diferentes procesos organizativos en el Chocó, puesto que, cuando hay esos peligros inminentes, tanto de la comunidad como de líderes sociales, proyecta sus alertas tempranas, están haciendo lo que tienen que hacer, lo cual es informar al responsable que es el Gobierno nacional, que sepan que el líder está hablando no por él, sino por toda una comunidad (Líder afrodescendiente 1, comunicación personal, diciembre 2, 2021).

[155]

Vargas (2018) argumenta que en Colombia las medidas legales para proteger a los defensores de derechos humanos, como leyes y resoluciones, se quedan cortas y no ofrecen garantías reales de seguridad. En su lugar, se ofrecen soluciones materiales —teléfonos de emergencia, chalecos antibalas, vehículos blindados, escoltas y armas— que no abordan las causas subyacentes de la violencia contra estos defensores, a pesar de las constantes denuncias por parte de organizaciones sociales.

4.4 La comunidad como un todo

En el Chocó, las comunidades indígenas son una de las principales poblaciones y sus líderes sufren la mayor cantidad de asesinatos en el departamento. Se subraya la necesidad de considerar su cultura y su modo

de vida. El Líder indígena 2 (comunicación personal, 6 diciembre, 2021) revela la grave situación en sus territorios, donde muchos líderes han sido asesinados por adoptar posturas de no involucramiento con grupos armados. Estos grupos justifican los asesinatos alegando falsamente colaboración con bandos opuestos, pese a la resistencia de las comunidades y de sus líderes a ser partícipes o permitir actividades contrarias a sus principios y reglamentos internos.

Los grupos armados ven a los líderes comunitarios como obstáculos para sus objetivos, los cuales incluyen manipular a la población civil para sus fines bélicos y sembrar discordia entre la gente. La valía de estos líderes radica en su capacidad para impedir la influencia de actores armados en sus comunidades, educándolas sobre las intenciones de estos grupos. Esta labor de concienciación los convierte en blanco para dichos grupos, pues desafían su intento de controlar y dividir a las comunidades (Líder indígena 2, comunicación personal, diciembre 6, 2021).

Se destaca la importancia de la comunidad como pilar de su propia defensa y protección territorial. Los pueblos indígenas, enfocados en el bienestar colectivo, emprenden sus luchas en nombre del grupo, inculcando valores comunitarios y la relevancia de la unidad en sus enseñanzas. Esta formación es clave para enfrentar a grupos armados sin recurrir a la violencia, utilizando el diálogo y métodos tradicionales de resolución de conflictos, como el bastón de mando. El recorrido del Líder indígena 2 ilustra la centralidad de la comunidad para estos pueblos y el rol crucial de cada miembro en la paz colectiva.

4.5 La Guardia Indígena, «mecanismo de protección»

El Líder indígena 2 se pronunció a cerca de la Guardia Indígena como mecanismo de protección:

Las medidas de protección que conozco y que considero a nosotros no nos sirven mucho, es esa protección que da el Gobierno a través de la Unidad de Protección. Por lo que uno sabe que un celular, un chaleco y últimamente he escuchado que un botón, no sé qué es eso, no sirve para nada. Ah, y acá en la ciudad dizque le dan un carro. En ese contexto, tales medidas en la comunidad no sirven, sino con lo que la comunidad pueda organizar para protegerse ellos mismos. En ese caso, se tienen mecanismo como

[156]

la Guardia Indígena, que se están organizando constantemente para la protección de todos los miembros de la comunidad, porque llegar con un escolta a estas zonas rurales y de difícil acceso se tiene claro que ese señor es un muerto también si va para allá (comunicación personal, diciembre 6, 2021).

Ángela Lascarro, Claudia Marín y Yaneth Casas (2017) afirman que la Guardia Indígena ha reforzado la protección y el control territorial en el Chocó los últimos seis años, con un crecimiento notable en la cantidad de sus integrantes. En el departamento actualmente se cuenta como integrantes 400 mujeres y 1000 hombres.

El Líder indígena 2 (comunicación personal, diciembre 6, 2021) ve en la Guardia Indígena una solución práctica para la protección comunitaria y de los líderes, dada la inadecuación de las medidas estatales en las áreas rurales donde residen las comunidades indígenas. Este enfoque subraya la falta de implementación del enfoque diferencial étnico por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP), a pesar de que el Decreto 4065 de 2011 especifica que las medidas de protección deben ser oportunas, eficaces, adecuadas y contar con este enfoque.

Las medidas de protección proporcionadas por el Estado no han satisfecho las necesidades de seguridad esperadas por los líderes, especialmente en el Chocó y, en concreto, en las zonas rurales de Quibdó. Estas acciones no han resultado efectivas en el campo, ya que fueron diseñadas con un enfoque urbano, lo que las hace inaplicables a la realidad rural, «no se pensó en las zonas de difícil acceso» (Líder indígena 2, comunicación personal, diciembre 6, 2021).

Uno se pone a ver todas las medidas y no hay una medida que sirva en el campo. Por lo tanto, el Estado debe construir medidas adecuadas a estas condiciones, porque hasta ahora lo que se ve por parte del Gobierno es la protección individual, en la que se pone un escolta y se le da un carro, mientras que se escapa la colectividad. Todo lo anterior evidencia que hay ausencia del Estado, no hay presencia en los territorios (Líder indígena 2, comunicación personal, diciembre 6, 2021).

Ahora bien, en cuanto al confinamiento que se genera a causa del miedo, la comunidad ha sido la principal afectada en toda esta problemática social:

[157]

Cuando asesinan a un líder y la gente escucha que fue el grupo «X» y que están por ahí, esos días la gente no baja ni de la casa, lo que ha generado confinamiento. Por ejemplo, está la comunidad en la que yo empecé como líder en San José, en donde el asesinato de un señor conocido promovió el desplazamiento de toda la comunidad porque sintieron miedo hasta el nivel [sic] de causarles daño moral. Después del desplazamiento, uno les dice a las comunidades que hagamos el retorno y la gente piensa cuál va a ser la garantía que nosotros vamos a tener para esa situación. Además, se preguntan si los hechos se van a volver a repetir [sic] y cómo nos va a apoyar el Estado, cuál va a ser la respuesta del Estado (Líder comunitario 3, comunicación personal, enero 14, 2022).

Muchas comunidades han sufrido confinamientos debido a la disputa territorial en sus territorios. Cuando los líderes defienden a sus comunidades son asesinados, lo que genera temor y zozobra sobre la posibilidad de más víctimas. Esta situación se ha vuelto cotidiana para muchas comunidades y ha provocado fenómenos como el desplazamiento forzado, especialmente hacia la zona urbana de Quibdó, donde se encuentran todas las instituciones estatales que se supone deberían ayudar a resolver el conflicto. Sin embargo, la atención brindada por la Alcaldía en estos casos es precaria y no llega de manera oportuna para satisfacer las necesidades de la población afectada.

[158]

4.6 Medidas ajenas a la ruralidad

En cuanto a las medidas de protección para los líderes, estas no cumplen las expectativas necesarias para mitigar el riesgo que enfrentan. Por ejemplo, el teléfono proporcionado como medida de protección resulta ineficaz, ya que a través de este medio la UNP los contacta para preguntarles sobre aspectos de su seguridad, lo que supuestamente pone en riesgo su confidencialidad, dado que se sospecha que estos teléfonos están «chuzados» —intervenidos—. De esta manera, los actores armados ilegales pueden enterarse de la información que se comunica, aumentando así el peligro para los líderes (Líder comunitario 3, comunicación personal, enero 14, 2022).

En relación con la protección de la Policía Nacional en Quibdó para los líderes:

Existe una falta de voluntad en algunas instituciones, ya que se aferran a normativas elaboradas desde escritorios que no reflejan la realidad.

Un ejemplo claro es la actitud de la Policía, quienes afirman que es necesario supervisar constantemente a los líderes. Durante mi estadía en Quibdó durante un mes sólo vinieron una vez para que firmara que habían realizado visitas periódicas. La situación con el hombre de protección no es diferente. En ocasiones, al mediodía en Quibdó, el hombre de protección decide irse a su casa, que está en el extremo opuesto de la ciudad. Cuando intento comunicarme con él la comunicación se torna bastante [sic] compleja y arriesgada. En caso de presentarse un peligro, no tengo manera de contactar al hombre de protección y su reacción no es inmediata, sino tardía (Líder comunitario 3, comunicación personal, enero 14, 2022).

4.7 Autonomía territorial y protección ambiental

El Líder comunitario 3 (comunicación personal, enero 14, 2022) realiza un análisis de la situación actual de los líderes en cuanto a los derechos territoriales y la defensa del medio ambiente. Expone que se han desencadenado ataques contra los líderes y defensores de los derechos humanos debido a su rol en la sociedad colombiana. Algunos actores no muestran interés en el beneficio social que generan los liderazgos, lo que provoca una ofensiva contra los líderes sociales. En este contexto, el Líder comunitario 3 aborda la protección del territorio y los recursos naturales: «Para hacer esa defensa de nuestro territorio, de los recursos naturales, por ejemplo, en el Alto Atrato, los actores que hacen el aprovechamiento de los recursos forestales, de los recursos mineros, no les gusta que nosotros trabajemos por la conservación de estos recursos» (comunicación personal, enero 14, 2022).

[159]

Una de las causas más comunes de persecución contra los líderes sociales afrodescendientes del departamento del Chocó es la defensa del territorio y del medio ambiente. En este contexto, están involucrados actores ilegales y empresas multinacionales a las cuales el Estado otorga licencias ambientales sin respetar la consulta previa a los pueblos étnicos. Esto ha resultado en revictimización y una clara vulneración de los derechos de las minorías étnicas, las cuales son objeto de especial protección por parte del Estado.

Nuestro discurso de conservación de los recursos naturales afecta los intereses de los actores, personas incluso del mismo territorio y otros externos que traen a nuestro territorio esa dinámica de aprovechamiento que para nosotros no es amigable con el medio

ambiente. Por lo que nosotros al realizar acciones y controlar esas situaciones, eso nos ha venido generando riesgo. Particularmente, la mayoría de los líderes han sufrido de esa situación riesgosa en el Pacífico. Pero lo que nos ha hecho más vulnerables es que nosotros manejamos un discurso, empezamos a tener incidencia a través de la búsqueda de aliados, de la institucionalidad y de las denuncias de esos casos en el territorio (Líder comunitario 3, comunicación personal, enero 14, 2022).

En tal sentido, el Líder comunitario 3 enfatiza que la autonomía territorial establecida en la Ley 70 de 1993 debe ser respetada y quien debe garantizar ese respeto es el Estado. Esto se debe a que la principal causa de los asesinatos de líderes étnicos ocurre cuando están defendiendo sus territorios entre disputas con actores armados o protegiendo el medio ambiente.

5. Discusión

[160] La promoción y salvaguarda del derecho a la vida de los líderes sociales y defensores de derechos humanos requiere la colaboración de todas las instituciones estatales para coordinar medidas que satisfagan las necesidades de estos actores, al igual que de sus familias y comunidades, quienes también se ven afectadas. Es importante destacar que aquellos que operan en zonas rurales enfrentan un mayor riesgo, son sacados de sus comunidades y abandonados en la selva después de ser torturados y asesinados por grupos armados ilegales. Por lo tanto, ser líder en áreas rurales debe considerarse como un factor de riesgo adicional al otorgar medidas de protección.

En ese sentido, el incumplimiento del Acuerdo final de paz de 2016 agrava la situación de los líderes y defensores de derechos humanos. Esto refleja el escaso interés y la falta de voluntad del Estado para mejorar las condiciones de los más vulnerables y proteger sus derechos humanos, llegando incluso a negar la realidad en los ámbitos nacional e internacional, a pesar de las pruebas contundentes de los abusos. La implementación efectiva del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Gobierno y FARC-EP, 2016) en Quibdó es urgente debido a los asesinatos y a que la ciudad es el principal destino de líderes sociales y defensores de derechos humanos del departamento. El Acuerdo podría ser una herramienta crucial para la protección y la acción efectiva.

John Lederach (2007) sugiere que la construcción de la paz implica crear «redes nacionales a través de espacios sociales en escenarios de conflicto violento prolongado» (p. 130). Esta visión resalta la importancia estratégica de tejer redes para promover la paz en contextos de conflicto. Sin embargo, la realidad ha demostrado que existen dificultades económicas para implementar el Acuerdo de paz, lo que obstaculiza el desarrollo del punto 2 sobre participación política y garantías de seguridad para los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Lo anterior refleja la falta de aplicación de la normativa destinada a proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, lo que los obliga a recurrir a instancias internacionales para asegurar su protección frente al Estado colombiano. Sin embargo, estas muchas veces no ofrecen una protección inmediata y su ayuda se limita a ser subsidiaria, lo que significa que no llega con la rapidez requerida en la mayoría de los casos. Las medidas de protección hacia los líderes y lideresas sociales, así como los defensores de derechos humanos del municipio de Quibdó, Chocó, carecen de un enfoque diferencial adaptado a las particularidades de cada líder social. La problemática expuesta revela que las acciones destinadas a proteger la vida de los líderes sociales y defensores de derechos humanos por parte del Estado son ineficaces debido a la falta de voluntad y la pasividad en sus actuaciones, lo que impide una protección real y efectiva.

[161]

Se ha constatado que las medidas de protección están principalmente dirigidas a la zona urbana. En las zonas rurales los vehículos no son prácticos porque el transporte debe ser por río, los teléfonos celulares tienen poca cobertura, los chalecos antibalas no son adecuados para las altas temperaturas y la humedad del departamento, y los escoltas corren peligro al dirigirse a las zonas rurales. Esto explica la alta cantidad de asesinatos de líderes indígenas. Para los pueblos indígenas, la protección otorgada debe ser colectiva. La Guardia Indígena es responsable de proteger a los líderes en sus territorios cuando hay presencia de actores armados, lo que a menudo resulta en represalias contra ellos.

En relación con la impunidad, es crucial que la Fiscalía General de la Nación investigue prioritariamente los asesinatos y amenazas a los líderes sociales y defensores de derechos humanos. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (26 de febrero de 2020) señala que la tasa de impunidad de los

homicidios y femicidios contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia ha alcanzado aproximadamente 95 %, en comparación con la tasa de impunidad de los casos de homicidios dolosos conocidos por las autoridades.

Ahora bien, es importante mencionar el homenaje realizado por la Comisión de la Verdad (2022) a los defensores de derechos humanos en su informe final. Reconocen como un deber honrar a aquellos que lucharon sin armas por la dignidad humana y la paz, y que fueron asesinados. Este reconocimiento también abarca a sus familias y compañeros, quienes sufren el dolor de las pérdidas y continúan corriendo riesgos en la noble labor de defender los derechos humanos. Específicamente, se menciona a los líderes espirituales, sabios indígenas y afrodescendientes que perdieron la vida.

Conclusiones

Se recomienda la implementación de un registro de líderes asesinados, lo que permitirá caracterizarlos y determinar las posibles causas del asesinato y el *modus operandi* de los actores involucrados. Esto facilitaría la generación de medidas de protección efectivas.

[162]

Es necesario llevar a cabo conversatorios semestrales con líderes sociales del departamento del Chocó, especialmente en Quibdó. Estos conversatorios deberían centrarse en desarrollar medidas de seguridad con un enfoque diferencial étnico que aborden las necesidades específicas de las zonas rurales. Además, se deben verificar las condiciones de seguridad de los líderes en estas reuniones.

Se deben organizar conversatorios con los líderes indígenas y sus comunidades con el objetivo de crear medidas de protección en coordinación con la Guardia Indígena. Esto garantizaría una protección más efectiva y adaptada a las necesidades específicas de los pueblos indígenas.

Es fundamental crear condiciones que garanticen la participación efectiva de los líderes y defensores de derechos humanos en todos los escenarios donde se tomen decisiones sobre su protección, especialmente en la formulación de políticas públicas.

Se anima a continuar con el estudio sobre el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos, ya que esto puede contribuir

a la resolución de esta problemática que afecta profundamente a todas las regiones y requiere una atención especial y urgente.

Finalmente, para proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, el Estado debe abordar la problemática social causada por sus asesinatos y adoptar una postura proteccionista. Es crucial que el Estado cumpla con las obligaciones establecidas en el Acuerdo final entre el Estado de Colombia y las FARC-EP, especialmente en lo relacionado con el punto 2. Además, es necesario que el Estado aplique y cumpla con los instrumentos nacionales e internacionales firmados y ratificados por Colombia para proteger a los defensores de derechos humanos, ya que su inaplicación los convierte en meras palabras sin acción.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Campos, María Francisca. (2020). Derechos humanos y medioambiente: La situación de los defensores ambientales en América Latina, y los obstáculos legales e institucionales para su actuar. *Anuario de Derechos Humanos*, 16 (1), pp. 61-79. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2020.53136>
2. Alcaldía de Quibdó. (s. f.). Información del municipio. <https://quibdo-choco.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
3. Arendt, Hannah. (2006). *Sobre la violencia*. Alianza.
4. Caro Nocua, Diana. (2019). Violencia sociopolítica contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en el postconflicto: dificultades y retos para la implementación de una paz estable y duradera en Colombia. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 30 (1), pp. 149-170. <https://doi.org/10.15359/rldh.30-1.6>
5. Castillo Mosquera, Miguel. (2016). El proceso urbano territorial de Quibdó: una relación entre la gestión de los servicios públicos domiciliarios y las acciones de ordenamiento 2001-2014. (Tesis inédita de doctorado). Universidad del Rosario, Bogotá, D. C. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12189/CastilloMosquera-MiguelOlegario-2016.pdf?sequence=1>
6. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. (20 de julio de 1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
7. Colombia. Congreso. Ley 270. (7 de marzo de 1996). Estatutaria de la Administración de Justicia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6548>
8. Colombia. Congreso. Ley 70. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388>

9. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4065. (31 de octubre de 2011). Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44545

10. Comisión de la Verdad. (2019, noviembre 27). Desde Chocó, la Comisión de la Verdad dialogará sobre asesinato de líderes de pueblos étnicos. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/desde-choco-la-comision-verdad-dialoga-sobre-asesinato-lideres-de-pueblos-etnicos>

11. Comisión de la Verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad. Informe final. Convocatoria a la Paz Grande. Declaración de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Comisión de la Verdad. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

12. Corredor Pérez, Carlos. (2018). Los «enemigos del desarrollo». Sobre los asesinatos de líderes sociales en Colombia. *Iberoamérica Social*, 6 (11), pp. 84-103. <https://iberoamericasocial.com/los-enemigos-del-desarrollo-sobre-los-asesinatos-de-lideres-sociales-en-colombia/>

13. Cumbre Agraria; Marcha Patriótica e Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2018). *Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de Derechos Humanos en los territorios*. Indepaz.

14. Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe defensorial sobre los riesgos colectivos de lideresas y defensoras de Derechos Humanos en Chocó*. Defensoría del Pueblo. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/Informe_Choco_Digital.pdf/e42c32e6-bc92-da2c-c34b-2b73dd01ba34?t=1669045423149

15. Defensoría del Pueblo, USAID y Universidad Nacional de Colombia. (2021). *Fortaleciendo las capacidades de líderes (as) y defensores (as) en situaciones de riesgo. Cartilla pedagógica*. Defensoría del Pueblo. <https://repositorio.defensoria.gov.co/server/api/core/bitstreams/95c8746d-2fc2-4d35-9be3-f779839552ad/content>

16. Delgado, Cristian. (2017, diciembre 22). Factores que evidencian sistematicidad en el asesinato de líderes/as sociales y defensores/as de Derechos Humanos en Colombia. *Indepaz*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/12/Factores-que-evidencian-sistematicidad-en-el-asesinato-de-l%C3%ADderesas-sociales-y-defensoras-de-Derechos-Humanos-en-Colombia.pdf>

17. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Sistema General de Regalías. Presentación general. https://banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

18. Eguren, Luis E. (2003). El enano con pies de barro: la protección internacional de los defensores de derechos humanos en estos tiempos. El caso de Colombia. *Iberoamericana*, 3 (12), pp. 184-187. <https://doi.org/10.18441/ibam.3.2003.12.184-187>

19. Equipo Local de Coordinación Chocó. (s. f.). Briefing Departamental. <https://response.reliefweb.int/es/colombia/equipo-local-de-coordinacion-choco>

20. Fernández Hernández, Haylyn Andrea. (2018). El riesgo de ser líder social en Colombia. *Triarius*, 2 (38), pp. 4-7. <http://fuerzasmilitares.org/triarius/Boletin-Triarius-0038.pdf>

21. Forst, Michel. (2018, diciembre 3). Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. *Naciones Unidas*. <https://www.ohchr.org/es/statements/2018/11/end-mission-statement-united-nations-special-rapporteur-situation-human-rights>

22. Galtung, Johan. (1999). *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Red Gernika.

23. Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

24. Heinrich Böll Stiftung, (2018). Informe especial de Derechos Humanos Situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de derechos humanos y de excombatientes de las Farc-EP y sus familiares. *Ideas Verdes*, 6. https://co.boell.org/sites/default/files/20180629_ideas_verdes_8_web.ok_.pdf

25. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (s. f.). Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>

26. Jiménez, Javier Alejandro y Montoya, Carlos. (2018, marzo 1.º). El perfil de los líderes asesinados. *Pares*. <https://pares.com.co/2018/03/01/nosestanmatando-el-perfil-de-los-lideres-asesinados/>

27. Lascarro Quinto, Ángela María; Marín Mira, Claudia Patricia y Casas Dunlap, Yaneth Yirliasny. (2017). Territorios étnicos, mujeres e iniciativas de paz en Chocó y Medellín entre 2013 y 2017. (Tesis inédita de maestría). Universidad EAFIT, Medellín. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/60acf0ec-b599-4722-aa92-666b561947bb/content>

28. Lederach, John Paul. (2007). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Red Gernika.

29. Leonardo González Perafán; Cabezas Palacios, Juana Valentina y Zimmermann, Paco. (2021). *Los focos del conflicto armado en Colombia, informe sobre los grupos armados*. Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>

30. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (26 de febrero de 2020). Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019/

31. Pacifista. (2020, febrero 10). Estos son los 413 líderes sociales asesinados desde el inicio de la implementación. <https://pacifista.tv/notas/lideres-sociales-asesinados-inicio-implementacion/>

32. Pimienta Lastra, Rodrigo. (2000). Encuestas probabilísticas vs. no probabilísticas. *Política y Cultura*, 13, pp. 263-276. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26701313.pdf>

33. Pinto, Ángela; Castiblanco, Suelen y Hernández, Mauricio. (2022). Liderazgo social como sentencia de muerte: el posacuerdo en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 30 (60), <https://doi.org/10.18504/pl3060-012-2022>

34. Puentes, José. (2020, febrero 3). ¿Por qué nunca coinciden las cifras de líderes sociales asesinados? *Pacifista*. <https://pacifista.tv/notas/por-que-nunca-coinciden-las-cifras-de-lideres-sociales-asesinados/>

35. Rubio, Melissa. (2014). The Effect of Armed Conflict on Social Capital in Colombia. (Tesis inédita de maestría). Universidad de los Andes, Bogotá, D. C. http://aswede.iies.su.se/papers/ASWEDE_C1_Rubio.pdf

36. Vargas Laverde, Ana Carolina. (2018). La protección de los defensores (as) de derechos humanos: un tema carente de integralidad en Colombia. (Tesis inédita de pregrado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, D. C. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/7842da21-5e67-4385-8f36-fecd6848e2f4/content>

37. Vargas Laverde, Ana Carolina. (2020). Hacia una protección integral para los defensores (as) de Derechos Humanos en Colombia. *Via Iuris*, 28, pp. 123-140. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n28a6>

[166]



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



Los datos, una nueva arma para el activismo en derechos humanos*

*Robinson Sánchez Tamayo (Colombia)***

*Stephania Yate Cortés (Colombia)****

Resumen

En este artículo se analiza cuál es el rol de los datos en el activismo de las organizaciones que promueven los derechos humanos. Considerando que herramientas como los indicadores y el *big data* tienen un gran impacto en la formulación de política pública y moldean cómo se perciben muchas problemáticas sociales, cada vez más las organizaciones deben conocer y emplear datos cuantitativos. Estas herramientas son consideradas tanto mecanismos de gobernanza como un campo de disputa, por lo que se incluye y excluye de la realidad. Utilizando métodos cualitativos se delimitó el estudio para conocer cuáles son las dificultades que se afrontan frente a este tema desde la experiencia de organizaciones que trabajan por los derechos de las personas de los sectores LGBTIQ en Bogotá y de personas viviendo con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) en Colombia. Al respecto, se encontró que estas organizaciones aún se encuentran en un proceso de familiarización con el uso estratégico de datos y enfrentan significativas limitaciones frente a las capacidades técnicas y económicas que se requieren para su uso.

Palabras clave

Derechos Humanos; Organizaciones de la Sociedad Civil; Activismo; Big Data; Tecnologías de la Información y la Comunicación; Bogotá, Colombia.

* Artículo derivado del proyecto de investigación INV-DER 2956, *Ciberdiscriminación: los desafíos al principio de no discriminación en Colombia en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación TICS*, línea de investigación Derecho internacional, derechos humanos, derecho internacional humanitario del Grupo de Derecho Público del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales, Facultad de Derecho, y financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones, Universidad Militar Nueva Granada, vigencia 2019.

** Abogado. Magíster en Derecho. Docente de tiempo completo y empleado público de carrera de la Universidad Militar Nueva Granada e integrante del grupo de investigación del Grupo Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (Rescypp). Correo electrónico: robinson.sanchez@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0003-2343-3637 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=H1vmPwcAAAAJ&hl=es>

*** Abogada. Magíster en Derecho Internacional y en Estudios Internacionales. Correo electrónico: s.yate31@uniandes.edu.co - Orcid: 0000-0003-1031-2529 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=FbG0wGkAAAAJ>

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** abril de 2024

Cómo citar este artículo

Sánchez Tamayo, Robinson y Yate Cortés, Stephania. (2024). Los datos, una nueva arma para el activismo en derechos humanos. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 168-191. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a07>

Data, A New Weapon for Human Rights Activism

Abstract

This paper analyses how data plays a role in civil society organizations' human rights advocacy. Considering that tools such as indicators and big data have a great impact on the formulation of public policy and shape how many social problems are perceived, organizations must increasingly understand, collect, and use quantitative data. These tools are considered both governance mechanisms and a field of dispute over what is included and excluded from reality. Using qualitative methods, the scope of the study was limited to the experience of organizations that work for the rights of people in the LGBTIQ sectors in Bogotá, and organizations working with people living with the human immunodeficiency virus (HIV) in Colombia to understand the challenges they are facing. It concludes that these organizations are still in the process of becoming familiar with the strategic use of data and face significant challenges in terms of the technical and economic capabilities required for its use.

[169]

Keywords

Human Rights; Civil Society Organizations; Activism; Big Data; Information and Communication Technologies; Bogotá, Colombia.

Introducción

El uso de datos cualitativos, cuantitativos y el *big data* en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos no es un tema del cual se encuentre una literatura extensa, de manera que una las discusiones teóricas sobre este tema son las experiencias concretas de las organizaciones. Ante un panorama donde el uso de datos es cada vez más trascendental, los retos que supone este tema a activistas y defensores de derechos humanos parecen obviar los retos básicos de producción, acceso, procesamiento y divulgación de datos en un entorno donde ha primado el compartir historias de vida y casos emblemáticos para visibilizar problemas sociales. Con este artículo de investigación se pretende contribuir a este vacío analizando las formas en las cuales se están relacionando los activistas de derechos humanos con la producción, análisis y divulgación de datos.

Por lo anterior, se presenta un panorama general de las formas en las cuales actualmente se hace uso de información, haciendo énfasis en el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de los derechos humanos, para determinar las herramientas o estrategias más recientes alrededor del uso de datos, así como los retos y oportunidades que estas representan. Con esto en mente, se determina cuál es el rol de los datos en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la protección de los derechos humano y cuáles son las dificultades que se afrontan para hacer un uso estratégico de estos. Considerando el amplio espectro de activismos y tipos de organizaciones, el análisis se centra en organizaciones que trabajan por los derechos de las personas de los sectores LGBTIQ, así como la experiencia de organizaciones que han trabajado con personas viviendo con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

[170]

1. Los datos como una herramienta de lucha por los derechos humanos

El trabajo en derechos humanos se ha caracterizado por el uso de métodos cualitativos debido a las herramientas que brindan para narrar y presentar las experiencias de las víctimas, empleando recursos como entrevistas, grupos de trabajo, etnografías, entre muchos otros (Fukuda-Parr, 2012). Debido a las delicadas y desgarradoras historias de violaciones de derechos humanos estos métodos permiten representar de manera fidedigna estas vivencias, permitiendo ilustrar el sufrimiento y obstáculos

que deben afrontar las víctimas. Sin embargo, esta predilección se ha ido transformando, dando paso a los métodos cuantitativos, una tendencia que puede evidenciarse en la incorporación de herramientas estadísticas tradicionales en la elaboración de indicadores y, más recientemente, en el análisis de *big data*.

Dentro de este grupo de herramientas es frecuente que se empleen métodos tradicionales como el uso de gráficas —diagramas de barras, sectores, polígonos de frecuencias, entre otros—, tablas y mapas. A pesar de la aparición de nuevas herramientas que pueden realizar grandes aportes al trabajo en derechos humanos, muchas organizaciones aún no se abren a explorar nuevos métodos para sacar provecho a la información masiva proveniente de redes sociales, los cuales combinan material audiovisual, coordenadas empleando sistemas de geolocalización, entre otros. Esto no implica que estas organizaciones no hagan un uso estratégico de redes sociales y de otras tecnologías en su trabajo de activismo, sino que este tipo de información no logra ser procesada y presentada de manera agregada en informes o materiales de difusión, ya sea por desconocimiento o por la falta de conocimiento técnico que facilite filtrar y agregar estos datos de manera que pueda presentarse de manera sencilla a un público amplio. Al respecto, se ha identificado que las organizaciones de derechos humanos a menudo no tienen el conocimiento ni los recursos para crear e incorporar visualizaciones complejas, un fenómeno que se ha identificado incluso en el trabajo de organizaciones con un amplio espectro de influencia y recursos económicos significativos como Human Rights Watch o Amnistía Internacional (Rall *et al.*, 2016).

[171]

El tímido cambio hacia el uso de datos de manera estratégica genera retos considerables, ya que actualmente la producción de política pública y los análisis globales parecen transitar al uso de métodos de análisis de datos más complejos. En este escenario, dos herramientas que tienen especial importancia son los indicadores y el *big data*. El primero ha ido ganando relevancia como mecanismo de gobernanza global, ya que es central para la planeación y evaluación de implementación de política pública y, por lo tanto, afecta directamente las discusiones sobre derechos humanos. El segundo, a pesar de ser una herramienta novedosa y de difícil acceso, parece que será cada vez más relevante con el tiempo, ya que puede llegar a reemplazar el rol que hasta ahora han tenido los indicadores.

1.1 Los indicadores de derechos humanos

El uso de indicadores es muy frecuente tanto en los ámbitos internacional como nacional para el proceso de planeación y seguimiento de políticas públicas, proyectos, cumplimiento de obligaciones internacionales, entre otros. La utilidad de los indicadores radica en la manera en la cual simplifican información y permiten la evaluación y comparación entre los diferentes actores-factores que están siendo evaluados. Aunque el uso de esta herramienta es común, el concepto tiene diferentes connotaciones, para los propósitos de este artículo se consideran:

Una colección de datos ordenados por rango que pretende representar el desempeño pasado o proyectado de diferentes unidades asignándole un nombre. Los datos se generan mediante un proceso que simplifica los datos brutos sobre un fenómeno social complejo. Los datos, en esta forma simplificada y procesada, pueden usarse para comparar unidades de análisis particulares (como países, instituciones o corporaciones), de forma sincrónica o en el tiempo, y para evaluar su desempeño por referencia a uno o más estándares (Davis, Kingsbury y Engle, 2012, pp. 73-74. Traducción propia).

[172]

Esta herramienta ha sido central y ha impulsado la acogida de los métodos cuantitativos en el campo de los derechos humanos, ya que permite responder a la necesidad de determinar los avances, retrocesos y, en general, el grado de cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos de una manera comprensiva que no se limite a información sobre la situación económica y social de un Estado. Sin embargo, los indicadores de derechos humanos pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos, ya que ambos tipos de métodos se consideran relevantes para determinar el desempeño de un actor, comúnmente un Estado (CIDH, 2008). Así, algunos de los factores que pueden evaluarse por este tipo de indicadores son el acceso efectivo a los derechos sociales y la capacidad de las personas de exigir los derechos de los que son titulares usando métodos tanto cuantitativos como cualitativos para brindar un panorama general de cada Estado.

Por lo anterior, en el campo de los derechos humanos los indicadores tienen una definición más amplia, ya que son descritos como información específica sobre el estado o condición de un objeto, evento, actividad o resultado que puede estar relacionado con las normas y estándares de

derechos humanos, y que se pueden utilizar para evaluar y monitorear la promoción e implementación de los derechos humanos (OHCHR, 2012). Es necesario resaltar que una característica relevante es que estos sean efectivamente utilizados por instituciones y organizaciones, principalmente como herramientas de planeación y de evaluación de cumplimiento, tanto de logros concretos, como de impactos más amplios que indiquen una transformación social (McInerney-Lankford y Sano, 2010).

1.2 Análisis de *big data*

Además del uso de indicadores, el creciente uso de herramientas tecnológicas con la capacidad constante y masiva de generar datos han llevado a que avance en nuevos mecanismos de procesamiento de información que permitan emplear lo que se denomina *big data*, el cual se conoce como «conjuntos de datos masivos que superan la capacidad de los softwares tradicionales de manejo de datos de almacenar, administrar y analizar información» (Manyika *et al.*, 2011, p. 1. Traducción propia). Sin embargo, fuera del contexto informático el *big data* suele ser entendido como la recopilación de grandes cantidades de datos de una variedad de fuentes digitales y sensores (Latonero, 2018). A pesar de que es común escuchar reflexiones sobre la cantidad de información que se produce a través de redes sociales, existen varios mecanismos para la recolección de datos o fuentes de generación masiva de datos como los generados por dispositivos que almacenan información sobre datos atmosféricos o información biométrica y otras herramientas de producción de mensajes como las notas de voz y texto.

[173]

De acuerdo con lo explicado por Mark Latonero (2028), la tecnología es una combinación de procesos sociotécnicos y, en el caso del *big data*, estas tecnologías se dividen en dos categorías: las empleadas para la recopilación de datos y las empleadas para el uso de estos. Respecto al uso, hay tres procesos centrales: primero, el descubrimiento, la búsqueda y el rastreo, que son actividades que implican encontrar fuentes de datos que pueden contener información relevante para el propósito, el dominio o la población; segundo, la clasificación y la indexación, que implican categorizar los datos recopilados de una manera estructurada para que se puedan buscar y hacer referencia a ellos; tercero, el almacenamiento y la retención de grandes cantidades de datos. Para el análisis de *big data* se emplea una serie de técnicas y herramientas diseñadas para encontrar

patrones, indicadores de comportamiento o identidades de individuos, grupos o poblaciones.

A pesar de que el uso de *big data* para el desarrollo y los derechos humanos aún no ha sido ampliamente explorado, poco a poco comienzan a surgir iniciativas que identifican el potencial que tiene esta herramienta. Una de las iniciativas que ilustra esta nueva aproximación es Global Pulse de Naciones Unidas, en la cual se entiende el *big data* como un bien público con un potencial enorme para dar apoyo a la creación de políticas públicas. La información masiva generada en redes sociales se ha empleado para monitorear diferentes fenómenos sociales y económicos como el aumento de precios en alimentos básicos o en vivienda (Pulse Lab Jakarta, 2014). Esta información no sólo tiene un posible impacto económico, sino que puede ayudar a prever y prevenir posibles hambrunas, tazas de desnutrición infantil, entre otros.

Hasta el momento este tipo de iniciativas se han enfocado en establecer alianzas estratégicas para lograr que el *big data* esté al servicio de las poblaciones más vulnerables, es decir, que tanto analistas como plataformas de almacenamiento de información apoyen el trabajo de gobiernos y organismos de cooperación internacional. Esta nueva campaña que procura el uso de la información ha generado que se hable de «altruismo de datos», es decir, uso desinteresado de *big data*, en oposición al uso exclusivamente comercial o privado de esta información y herramientas de análisis. Asimismo, los actores de los sectores público, privado y de desarrollo están comenzando a reconocer los beneficios de crear y mantener un «patrimonio común de datos» en el que esta información beneficie a la sociedad en su conjunto mientras protege la seguridad y la privacidad de las personas (World Economic Forum, 2012).

[174]

2. La gobernanza a través de datos versus el conocimiento situado

Es claro que el uso de datos y nuevas tecnologías hacen que este tema cada vez tome más relevancia; sin embargo, este proceso no está exento de retos en la producción, uso, análisis y divulgación de análisis basados en esta información. Por esta razón, este artículo se alinea con algunas reflexiones teóricas a partir del feminismo, el cual ha considerado la importancia de cuestionar la objetividad y reconocer los límites que tienen todo tipo análisis que llevan a generalizaciones sobre las cuales se

toman decisiones de política pública. Al respecto, Donna Haraway (1995) ha sido enfática al afirmar que una visión generalizada de las cosas es sólo una ilusión, ya que la objetividad que pretende proyectar este tipo de análisis de datos oculta detrás de una falsa homogenización las vivencias de grupos o sectores que son excluidos. Es por esto que la autora propende por comprometerse con una producción de conocimiento que no pretenda ser abstraído y generalizado, sino que sea responsable en el sentido de dar cuenta de la perspectiva crítica, parcial y localizable de la que parte.

La preocupación de Haraway está relacionada con la forma en la que nos relacionamos con los datos. Cuestionar la producción de conocimiento implica analizar el proceso en todas las etapas: la recolección, el análisis o procesamiento, y la presentación final de resultados agregados. Lo anterior, debido a que desde el momento de la recolección ya hay una selección de datos que se consideran relevantes, hay una priorización previa, por lo cual incluso en los datos brutos o *raw data* hay un contexto (D'Ignazio y Klein, 2020b). A pesar de que posteriormente los mismos datos puedan emplearse para diferentes propósitos y por diferentes grupos, es relevante saber qué factores se tuvieron en cuenta en la creación de las bases de datos. El hecho de que una base albergue datos útiles para diferentes propósitos no implica que la información que contiene incluya todas las variables relevantes que podrían necesitarse para contextualizar correctamente otra problemática relacionada o incluso otras perspectivas sobre la misma problemática que se querían abordar desde el proceso de levantamiento.

Además, una vez esta información es procesada, comprender las lógicas subyacentes facilita entender y cuestionar los medios empleados para su visualización. Al respecto, es importante señalar que la representación gráfica de información o visualización de datos involucra una retórica que busca transmitir un mensaje de la manera más convincente (D'Ignazio y Klein, 2020a). Esto significa que el diseño final de gráficas, reportes o tablas tiene como objetivo lograr una apariencia de neutralidad y verdad que sea fácilmente aceptado. Al respecto, un estudio sociológico realizado por Helen Kennedy, Rosemary Lucy Hill, Giogia Aiello y William Allen (2016) determinó que hay cuatro factores que refuerzan la percepción de que la información presentada tiene una base fáctica: i) puntos de vista bidimensionales —por ejemplo, gráficas que usen dos ejes como X y Y, o mapas que den la impresión de que se puede ver la totalidad de un territorio al mismo tiempo—; ii) formas y líneas geométricas —el uso de

[175]

figuras geométricas repetitivas ayuda a generar una sensación de orden—;iii) diseños limpios —diseños que eviten la saturación de texto o decoración—; y iv) la inclusión de fuentes de datos en la parte inferior.

Los datos tienen una importancia fundamental, ya que son la base para la elaboración de mecanismos que permiten tomar decisiones de política pública. Este tipo de herramientas son denominados *medios de gobernanza*, es decir, se emplean para la influenciar el comportamiento, producir recursos y distribuir recursos (Davis, Kingsbury y Engle, 2012). El impacto de la información y del mecanismo dependerá de su uso, este puede ser sólo relevante al interior del Estado o tener un impacto más amplio, caso en el cual se entenderá como una herramienta para la gobernanza global. El impacto no recae en el actor que recolecta o produce la información, sino en cómo es empleado, así como su capacidad para lograr las transformaciones sociales mencionadas.

Ser críticos de las herramientas empleadas para la producción de políticas públicas u otros procesos de gobernanza es fundamental para poder fortalecerlos y cuestionarlos a partir de diferentes perspectivas. Si bien los datos pueden ser realmente útiles, las diferentes herramientas de análisis no están exentas de limitaciones y efectos negativos que deben ser considerados para poder hacer un uso responsable de estos.

[176]

2.1 Uso de indicadores

El uso de los indicadores fue ampliamente acogido y ha sido empleado como método predilecto para el análisis de cumplimiento de políticas públicas, objetivos y obligaciones internacionales. Las principales críticas al uso de indicadores para la toma decisiones recae, precisamente, en sus características principales: su capacidad de simplificar la realidad, su aparente neutralidad y su impacto en el comportamiento. Al respecto, Kevin Davis, Benedict Kingsbury y Sally Engle (2012) han resaltado que las instituciones y gobiernos encargados de la formulación de los indicadores, principalmente situados en el norte global, tienen el poder de determinar cómo se mide y define un fenómeno, así como de transformar los comportamientos de distintos actores que desean mejorar su desempeño. Por ejemplo, el indicador *Doing Business* del Banco Mundial ha tenido un gran impacto en múltiples países que transforman normas y procedimientos para mejorar su desempeño y ser más atractivos para la inversión, lo cual

puede ser problemático cuando se elimina la discusión sobre aspectos centrales de la evaluación como la determinación de las variables y las fuentes de información.

2.2 Análisis de *big data*

A pesar de que el uso de *big data* es relativamente reciente, desde un inicio se han identificado varios retos, entre ellos, el acceso al análisis de *big data*, la protección de la privacidad y la posible tiranía de los datos. El primero implica garantizar que se pueda acceder tanto a los datos como a su posterior análisis. De acuerdo con el Foro Económico Mundial, el uso inteligente de *big data* se está convirtiendo en una forma eficaz para que las empresas sean más competitivas, esto es debido a una previsión y una comprensión más eficaz de la dinámica del mercado (Manyika *et al.*, 2011; World Bank, 2014). Por lo anterior, se ha generado una creciente demanda, pero aún se mantiene una baja oferta de estos servicios y es difícil que tanto almacenadores de información como procesadores de esta accedan a realizar este tipo de análisis sin una remuneración igual o superior a la que pueden obtener por parte de clientes privados.

Al respecto se han realizado análisis sobre la cantidad de información almacenada en el mundo y pese a que al acceso a Internet va en aumento en el ámbito global, la capacidad de almacenar esta información aún se concentra en países de altos ingresos, principalmente en Norte América y Europa (Manyika *et al.*, 2011). Lo anterior implica que el uso altruista de los datos no puede realizarse si la información está condensada en países desarrollados que en principio están interesados en utilizar estos datos con fines principalmente comerciales, es decir, como un mecanismo para fortalecer los diferentes sectores de sus mercados.

[177]

Por otra parte, la mayoría de los profesionales capacitados para un análisis riguroso de datos se encuentran concentrados en cinco países: Estados Unidos, China, India, Rusia y Brasil (Manyika *et al.*, 2011). Si bien dentro de la lista se encuentran algunos países en vías de desarrollo como China y Brasil, ninguno de los países de ingresos medios y bajos se encuentra en la lista, lo cual es una limitante porque son estos quienes afrontan los mayores retos en materia de derechos humanos.

El segundo gran reto del *big data* para el desarrollo y los derechos humanos son las preocupaciones acerca de la privacidad de las personas

que publican su información en las diferentes plataformas. Una de las preocupaciones iniciales que genera el asunto de la privacidad es que los usuarios que entran a las plataformas que captan datos no suelen saber que están dando su consentimiento para que su información personal sea almacenada, vendida y analizada, generando así un valor comercial. Al respecto, se afirma que existen múltiples barreras para que un usuario logre entender lo que se acepta como condiciones para usar redes sociales, aplicaciones, buscadores o incluso páginas web. En la mayoría de los casos, los usuarios dan «aceptar» a estos términos sin detallar cada una de las condiciones, ya que esto implicaría un gran esfuerzo, no sólo de lectura, sino de interpretación de términos jurídicos y cláusulas vagas que se encuentran en los largos textos de términos y condiciones. Si bien esto, en principio, parecería ser responsabilidad única del usuario de las plataformas que acepta sin estar plenamente informado de las implicaciones, se estima que en promedio una persona gastaría un mes al año para poder leer todos los términos y condiciones de cada servicio que emplea (Hoback, 2013).

[178]

Para asumir este reto una de las estrategias que suelen ser empleadas es la anonimización de la información, procurando así que la información no se revele de forma individualizable, sino por categorías agregadas como grupos, países, entre otros. Sin embargo, se ha mostrado que este proceso es muy complejo y propenso a fallas, ya que se han presentado casos donde a pesar de los esfuerzos por garantizar que la información sea anónima se ha llegado a la identificación e individualización de la de información de usuarios concretos, como ha sido el caso de AOL y Netflix, que al realizar actividades de promoción y mejora de sus plataformas han terminado por revelar información privada de sus usuarios sin su consentimiento (Mayer-Schönberger y Cukier, 2013). Por esta razón, actualmente las discusiones sobre la privacidad incluyen un significativo componente ético, ya que se ha establecido que es crucial que se lleve a cabo un análisis de los posibles riesgos asociados a la transgresión de la privacidad, encontrar estrategias de mitigación y, principalmente, sopesar el valor potencial para la sociedad de la información, los derechos y los intereses individuales (UN Global Pulse y IAPP, 2018).

Finalmente, la tercera preocupación consiste en la posibilidad de caer en una dictadura de los datos. Este argumento se refiere al riesgo que existe

de no hacer un uso responsable de la información y sobredimensionar su poder, empleándolos como una forma de represión (Mayer-Schönberger y Cukier, 2013). Al respecto, se han identificado algunos riesgos concretos ligados al funcionamiento normal de los algoritmos, teniendo en cuenta que los algoritmos sólo pueden ejecutar procesos que están previamente programados, ya que el proceso depende de la programación realizada por un humano o de la derivación de otro algoritmo previamente programado. Es decir, el ser humano siempre está involucrado en el proceso y el programador no puede prever todas complejidades de un entorno en constante evolución que consta de una gran cantidad de partes interdependientes que persiguen diferentes objetivos. Además, también se corre el riesgo de tomar decisiones únicamente empleando datos del pasado o, en el mejor de los casos, del presente, pero que no necesariamente son adecuados para afrontar las transformaciones sociales hacia el futuro (Hilbert, 2013).

3. Retos metodológicos

El reto metodológico del estudio era lograr una delimitación que dentro del diverso espectro del trabajo de organizaciones de derechos humanos lograra representatividad. Considerando lo anterior, el trabajo se enfocó en organizaciones que trabajaran por los derechos de la población LGBTIQ+, considerando no sólo el tipo de trabajo de las organizaciones, el cual es variado, sino que es difícil clasificar el tipo de información que emplean y producen, ya que esto depende principalmente del alcance o rango de influencia de la organización. Por ejemplo, las organizaciones dedicadas a brindar asistencia a comunidades o grupos concretos concentrados en ciudades o incluso en barrios específicos suelen manejar y producir información detallada y desagregada, mientras que organizaciones con mayor rango de influencia —departamental, nacional o internacional— emplean diferentes estrategias para recolectar, organizar y presentar la información, dependiendo de los medios disponibles.

Para la elaboración de la muestra se empleó el Directorio LGBTI (IDPAC, 2014) como el universo del estudio. Una vez se seleccionaron todos aquellos grupos, fundaciones e iniciativas que podían ser clasificadas como «organizaciones» se contó con una muestra de 51 organizaciones.¹

¹ Se excluyeron cuatro organizaciones, al tratarse de programas o entidades gubernamentales y no de organizaciones independientes; adicionalmente, se conservaron en la muestra tres organizaciones

Sin embargo, los resultados encontrados respecto a las estrategias de uso de información fueron muy limitados, ya que para la mayoría de estas los datos, en especial cuantitativos, no son un factor central en su trabajo de difusión.

Esta limitación parece estar ligada a que de 47 organizaciones analizadas sólo 2 tienen un alcance regional o latinoamericano, 3 un alcance nacional y las 42 restantes se dedican a actividades de carácter local, ya sea por localidades específicas, barrios o en toda la ciudad de Bogotá.² Como se menciona al inicio de este artículo, el tipo de trabajo realizado por la organización influye en el interés y capacidad de una organización de recolectar, procesar y divulgar información cuantitativa a un público amplio o grupos de interés, en este caso concreto, al enfocarse en un trabajo del ámbito local puede existir menor interés en emplear o trabajar con este tipo de herramientas.

Posteriormente, se realizó una búsqueda para determinar si estas organizaciones manejan una página web propia o redes sociales para así identificar sus estrategias para difundir información. Sin embargo, sólo 14 organizaciones manejan una página web, aunque 8 de estas parecen no necesitarla debido al tipo de trabajo que realizan. Por su parte, 36 de las organizaciones manejan redes sociales. Por supuesto, esto se explica por los costos asociados al diseño y mantenimiento de una página web y a la facilidad de crear un perfil en alguna red social, principalmente Facebook o Instagram.

Además de la caracterización de las organizaciones y de su presencia en sitios web, se intentó rastrear el tipo de información publicada para identificar si las organizaciones producen informes o diagnósticos sobre la situación de derechos humanos de la población LGBTI de manera general o enfocada a los objetivos concretos de la organización. Sin embargo, sólo se identificaron 6 organizaciones que publican este tipo de información, es decir, que tienen informes o diagnósticos. Siguiendo la apreciación de Katharina Rall et al. (2016), 4 de las organizaciones emplean información

cuyo trabajo no se centra exclusivamente en el activismo LGBTI, pero que hace parte de sus líneas de trabajo.

² Esta primera clasificación se realizó de acuerdo con la caracterización encontrada en el directorio, así como con la información consultada en redes sociales y páginas web de las organizaciones con el objetivo de entender el área de impacto de las organizaciones.

cualitativa para la sustentación de sus informes y las 2 restantes combinan tanto métodos cualitativos como cuantitativos.

Al respecto, vale la pena mencionar el trabajo de Colombia Diversa, ya que en su página web presenta la sección Cifras-violencia, donde se puede encontrar tanto información del ámbito nacional como internacional. Respecto a la primera, la organización presenta esta sección como una visualización que contiene herramientas para consultar de manera sistemática, ordenada y segura la información disponible sobre violaciones de derechos humanos a personas LGBT en Colombia (Colombia Diversa, s. f.). Por su parte, la sección internacional redirige a la página web de Sin violencia LGBTI, un sistema de información sobre las violencias de la población LGBTI en América Latina y el Caribe. La información presentada combina diferentes tipos de gráficas y mapas interactivos que permiten desagregar la información en diferentes categorías como tipo de violencia —homicidio-feminicidio, violencia policial, amenazas y hostigamiento—, orientación o identidad de género de la víctima y municipio, así como profundizar en la información sobre los hechos, la víctima y el proceso judicial, según el tipo de violencia.

Finalmente, se identificaron 6 organizaciones de la muestra que, si bien no necesariamente realizaron informes propios o independientes, sí participaron en el proceso de creación de informes o diagnósticos gubernamentales. Este trabajo es muy importante, ya que la participación ciudadana en la construcción de indicadores permite contrarrestar los retos del uso de indicadores y, en general, de los diagnósticos sobre derechos humanos, ya que si bien todo indicador e informe necesariamente termina simplificando la realidad, la participación ciudadana permite que el proceso de selección de las variables o de los fenómenos relevantes sea más democrático e incorpore el punto de vista de distintos actores involucrados en el fenómeno estudiado.

Los limitados hallazgos sobre este tema en el trabajo de las organizaciones LGBTI en Bogotá abrió muchas preguntas sobre sus causas. Al respecto, se decidió realizar entrevistas semiestructuradas a cinco personas que trabajan en organizaciones que ayudan a personas con VIH en 2023. Las preguntas de la entrevista giraron en torno a cuatro ejes temáticos: i) el tipo de información empleado por sus respectivas organizaciones; ii) los retos que afrontan en la recolección y uso de datos;

[181]

iii) los riesgos del uso de la información; y iv) la importancia de los datos para el trabajo de la organización.

La elección metodológica para contrastar la información obtenida se realizó considerando que los amplios esfuerzos globales sobre la respuesta al VIH han permitido que se cuente con un sistema robusto de información estatal sobre el tema y que las personas de los sectores LGBTI está priorizada frente a esta problemática, a pesar de que es el único grupo poblacional afectado. Las entrevistas buscan llenar las incógnitas que surgieron con el trabajo cuantitativo realizado, ya que este es insuficiente para comprender el problema.

4 Los datos y las organizaciones de la sociedad civil

Las entrevistas facilitaron entender mejor las dinámicas de las organizaciones de la sociedad civil frente al uso de datos. El perfil de los entrevistados permitió compartir experiencias que han vivido en diferentes organizaciones, algunas con un alcance local y otras con alcance nacional. Esta información permitió contrastar la percepción inicial que dio el análisis cuantitativo, en el cual fue evidente que el papel de los datos aún no es central en el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

[182]

4.1 La recolección, sistematización y uso de datos por parte de las organizaciones

Como manifestaba la literatura, el trabajo de las organizaciones parece continuar muy apegado al uso de datos cualitativos, pero es importante resaltar que esto no es algo negativo, ya que se aboga por un «dato con sensibilidad». Al respecto, uno de los entrevistados manifestó: «el dato sin cara no sirve» (Entrevistado A, comunicación personal, marzo 19, 2023); no sólo porque es importante narrar las historias detrás de las personas sin individualizar, sino porque en muchas ocasiones el dato agregado no permite adaptar las estrategias de atención de manera adecuada según el contexto y necesidades específicas, en especial, según el grado de vulnerabilidad.

Desde las instituciones públicas se tiene la percepción de que la sociedad civil no es sensible a los datos porque que el uso de historias concretas o ciertos hechos parecen generar mayor impacto en el público. Se considera que «la sociedad civil no ha reconocido el valor del dato» (Entrevistado B, comunicación personal, marzo 18, 2023), ya que no se

suele realizar una labor de sistematización de datos clave para sostener sus posturas frente a una problemática. Además, se resaltó que en ocasiones algunas organizaciones se aferran a discursos históricos que no siempre tienen sustento en datos ni respaldo empírico (Entrevistado D, comunicación personal, marzo 18, 2023), razón por la cual abrirse a estas herramientas podría fortalecer su trabajo, pero se requiere de una labor de concientización.

Esta percepción parece estar parcialmente respaldada por la experiencia dentro de organizaciones de base, en la que se admite que, a pesar de que en el trabajo diario de las organizaciones se recolecta mucha información, esta se queda en el papel y no se utiliza de manera estratégica porque no hay una conciencia fuerte sobre la importancia y el potencial del uso de datos (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023). Pese a lo anterior, existen experiencias y esfuerzos en marcha para fortalecer esta área de trabajo. Las entrevistas reflejaron que en algunas organizaciones se están haciendo diferentes tipos de esfuerzos, como promover la formación en monitoreo comunitario, producción de información, apertura de datos y gestión del conocimiento (Entrevistado D, comunicación personal, marzo 18, 2023); o simplemente se han puesto en marcha iniciativas individuales de personas que tienen conocimientos sobre este tema para que se priorice en el trabajo de la organización y se cree una cultura de generosidad en la que se compartan conocimientos y se forme a más personas (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023).

[183]

Respecto al potencial de los datos en el trabajo de organizaciones de la sociedad civil se identificaron al menos dos razones principales que motivan a la organización a avanzar hacia el uso de datos: primero, en el orden interno, contar con información organizada y sistematizada facilita focalizar las acciones que se requieren, ya que, si bien se admite que los datos no logran contener toda la realidad, puede ayudar a la labor de priorización y a identificar ejes neurálgicos (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023); segundo, los datos permiten justificar de manera más contundente la necesidad de realizar ciertas intervenciones, políticas o proyectos que son impulsados por la organización (Entrevistado A, comunicación personal, marzo 19, 2023). Incluso, en ocasiones el gobierno u otras entidades solicitan información contundente que soporte ciertas demandas o iniciativas de la organización. Al respecto, se manifestó

que es importante «poder tener datos fuertes, concretos, demostrables, para poder hacer incidencia política y poder tener evidencias» (Entrevistado E, comunicación personal, marzo 17, 2023).

Las razones para la limitada recolección, sistematización y uso de datos por parte de organizaciones de la sociedad civil son múltiples: en primer lugar, se resaltó la falta de formación en este tema al interior de las organizaciones: «Las organizaciones de base comunitaria en Colombia no tenemos las experticias, apenas algunas personas estamos tomándola y mucho de ese trabajo con datos es un trabajo artesanal, [...] como de campo, de la no sistematización, de no encontrar las herramientas para sistematizar, de ver barreras con los datos» (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023). Las barreras más mencionadas en el orden interno incluyen: limitaciones de las organizaciones para contar con la formación necesaria; falta de personal y financiación que hacen que muy pocas personas realicen muchas tareas simultáneamente; tiempos limitados para lograr incluir estas actividades; y las brechas frente al acceso de herramientas necesarias para esta labor.

[184]

Sin embargo, las barreras no sólo incluyen factores internos, sino las dinámicas entre las organizaciones y sus financiadores. Al respecto, se resalta que la posibilidad de llegar a tener un trabajo fuerte con datos también está relacionada al tipo de apoyo que se recibe por parte de las organizaciones financiadoras. Por ejemplo, la única experiencia que se pudo identificar de una organización con el uso estratégico de *big data* se dio gracias al apoyo de universidades en Estados Unidos que contaban con los sistemas necesarios, pero una vez culminó ese proyecto la organización no los podía mantener (Entrevistado E, comunicación personal, marzo 17, 2023). Esto implica que según la financiación que se obtiene se abre la posibilidad de tener acceso a las herramientas, pero esto no necesariamente va de la mano de un acompañamiento o capacitación para su uso. Al respecto, se resaltó que incluso contando con el *software* necesario «el análisis de datos y la implementación ha sido una barrera enorme, un proceso dispendioso y muy difícil de implementar» (Entrevistado E, comunicación personal, marzo 17, 2023). Las dinámicas de financiación pueden incluso afectar procesos comunitarios, ya que muchas veces, debido a políticas de los financiadores, no se apoya a un movimiento u organización de base, sino a individuos u organizaciones con una estructura organizativa más consolidada, lo cual

puede desarticular iniciativas comunitarias (Entrevistado B, comunicación personal, marzo 18, 2023).

Pese a las limitadas experiencias sistematizando información, se mencionaron algunos retos frente a este trabajo, principalmente, respecto al uso adecuado de la información. Considerando que son organizaciones que trabajan con pacientes con VIH, la información que manejan es especialmente sensible y debe ser resguardada con mucha precaución. Al respecto se mencionó que existen políticas específicas sobre el manejo de información relacionada con la salud que incluye tener sistemas y herramientas de seguridad (Entrevistado E, comunicación personal, marzo 17, 2023), así como protocolos de manejo que garanticen que al usar esta información para macroanálisis se deba anonimizar la información y mantener una codificación que facilite su protección. Se resaltó que dentro de las organizaciones ya existe una conciencia respecto al manejo de información sensible, pero en ocasiones, en el marco de sus actividades — en procesos judiciales o en la interacción con otras entidades—, se presentan manejos inadecuados de datos sensibles. Sin embargo, estas experiencias se han empleado como una oportunidad para fortalecer y concientizar a estos actores de las fallas que están teniendo respecto a esto (Entrevistado A, comunicación personal, marzo 19, 2023). Además, se evidenció que en temas de salud las políticas aplicables para el manejo de *software* que resguarda historias médicas y otra información personal no están adaptadas para la experiencia comunitaria, lo que dificulta que se adecuen a su trabajo y requieren esfuerzos adicionales. Por último, se mencionó que existe preocupación de que algunas organizaciones no usen necesariamente la información que producen para el beneficio de la población, sino que sólo se use de manera estratégica para conseguir financiación (Entrevistado B, comunicación personal, marzo 18, 2023).

[185]

4.2 La interacción de las organizaciones con los datos oficiales

Por otra parte, las entrevistas permitieron ahondar en las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil con los datos producidos por el Estado. El primer reto para trabajar con información oficial es el acceso, ya que durante las entrevistas se constató que hay diferentes obstáculos que dificultan esta tarea. Pese a la existencia de mecanismos para esto, como el derecho de petición que permite solicitar información a entidades e

instituciones sin requerir de un representante legal o que tenga un costo, no exime de retos sustanciales a las organizaciones. Al respecto se afirmó: «A cada entidad hay que saberle cómo preguntar, porque como son datos muy cruzados desde lo epidemiológico, pero también por lo cultural y lo social, muy fácil el enfoque social que manejamos las organizaciones, se alejan de esa mirada biomédica o el epidemiológica que hace que el dato no llega a nosotros» (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023).

Este tipo de lenguaje implica que se requiere de asesoría de expertos para el proceso de solicitar información, por una parte, de conocimiento médico para una mejor comprensión del léxico técnico asociado al VIH y, por la otra, conocimiento jurídico para que los derechos de petición sean más efectivos y se llegue a recibir lo que se requiere. Lo anterior no es un requisito, pero la experiencia de las organizaciones indica que es necesario para lograr mayor efectividad a pesar de que implica costos adicionales para la organización. Sin embargo, incluso al contar con una asesoría técnica, a veces no se puede acceder a la información, ya sea porque la entidad no la entrega o porque no lo hace en un formato o archivo que permite su consulta. Lo anterior va de la mano con la importancia de los datos abiertos: «Mostrar el dato no es suficiente, porque el análisis de la información es un arte. Lo que no está es importante, por eso es que el dato debe ser abierto» (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023).

Por otra parte, el acceso a la información permite constatar otros problemas asociados a la información que se recolecta y, en especial, las decisiones que se toman con esta. Al respecto, un fenómeno muy común es el subregistro de información que conlleva a sesgos y falta de representatividad de los datos frente a algunos grupos poblacionales (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023; Entrevistado B, comunicación personal, marzo 18, 2023). La literatura parece mostrar que existe un sesgo de los datos frente a la población LGBTQ. Se ha determinado que existen muchas barreras de representatividad, ya que la mayoría de la información poblacional no logra ser representativa de las experiencias de la población LGBTQ y, por lo tanto, no es generalizable (Van Eeden-Moorefield y Chauveron, 2016).

[186]

Los sesgos permean los datos recolectados y su análisis por al menos tres razones: primero, porque sólo hace menos de dos décadas se realizan preguntas en censos poblacionales sobre este grupo y aún se encuentra infrarrepresentado; segundo, porque se suelen recolectar y analizar sus vivencias bajo estereotipos o asunciones basadas en las experiencias de personas heterosexuales; y tercero, porque muchas de las experiencias suelen ser identificadas por medio de datos cualitativos, ya que los datos cuantitativos no permiten conocer historias de vida (Van Eeden-Moorefield y Chauveron, 2016).

Al respecto, se puede mencionar la importancia de tener en cuenta que las maneras tradicionales de hacer encuestas y censos no suelen considerar los retos contemporáneos que implica capturar y generar información que considere la diversidad. En especial, se resalta el hecho de que estos mecanismos suelen partir de la base de que el género y la identidad sexual son fijas, cuando la experiencia muestra que son fluidas. Bonnie Ruberg y Spencer Ruelos (2020) resaltan que para la creación de datos *queer* se debe considerar que las identidades sexuales y de género pueden cambiar con el tiempo; se debe eliminar la discreción en las posibilidades de respuesta para permitir que se escojan múltiples casillas y no sólo una; y la más importante, que para la creación de herramientas de recolección de información se cuente con personas de grupos que sufren discriminación, ya que son ellos quienes tienen una mejor comprensión de sus experiencias de vida e ideas de cómo puede ser la mejor estrategia para representarlas.

[187]

En las entrevistas se mencionaron algunos problemas sobre este tema, por ejemplo, la falta de capacitación de los receptores de la información que lleva a asunciones que generan problemas en el dato (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023). Asimismo, se identificó que existen problemas significativos respecto al autorreconocimiento, ya que genera un subregistro alto (Entrevistado B, comunicación personal, marzo 18, 2023). Por ejemplo, este es el caso de las personas con experiencia de vida trans, el Estado sólo registra el nombre legal y no el identitario (Entrevistado E, comunicación personal, marzo 17, 2023), o no se desagrega si se trata de una mujer o un hombre trans (Entrevistado C, comunicación personal, marzo 21, 2023). Por lo anterior, la información recolectada por la sociedad civil suele incluir variables que son ignoradas por el Estado, esto genera inconsistencias o incompatibilidades entre la información manejada por la organización y la información oficial.

Las diferencias entre la información manejada implican una labor importante por contestar o matizar los datos oficiales; sin embargo, no siempre la organización cuenta con bases de datos tan robustas como para poder oponerse con claridad a los datos oficiales, así perciban por su trabajo que la información es inexacta (Entrevistado D, comunicación personal, marzo 18, 2023). Además, una limitante para entrar a estos debates es que se percibe que el dato de las organizaciones no es válido: «El dato de la sociedad civil nunca se considera un dato técnicamente adquirido, por ponerlo en algún término, es más, los consideran más casuísticos por más que esté metodológicamente bien llevado, metodológicamente registrado, metodológicamente analizado, contrastado. No, el trato de la sociedad civil es una casuística» (Entrevistado A, comunicación personal, marzo 19, 2023). La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de los mecanismos de recolección de información aún es limitada, por lo que esta brecha de información debe trabajarse. En muchas áreas asociadas a temas médicos o epidemiológicos no se prevén espacios de participación para la sociedad civil (Entrevistado D, comunicación personal, marzo 18, 2023) o cuando estos existen no siempre son utilizados, ya sea porque no contestan a las consultas elevadas por las entidades oficiales o porque implica un esfuerzo en tiempo o personal que no pueden asumir (Entrevistado B, comunicación personal, marzo 18, 2023).

[188]

Pese a lo anterior, es pertinente mencionar que la sociedad civil tiene la capacidad de apropiarse del lenguaje de los datos y utilizarlos para la movilización de sus propias agendas políticas, lo que se ha visto en el caso del uso de reportes sombra o alternativos de múltiples organizaciones. Por ejemplo, Lina Buchely (2014) resalta que los indicadores en ocasiones no presentan un cierre a la participación civil, sino, por el contrario, pueden ser una oportunidad para involucrarse en debates centrales a los cuales no se hubiera podido acceder por medio de los mecanismos tradicionales de participación y de diseño de política pública. Al respecto, se mencionó cómo el oponerse a informes y datos presentados por el Gobierno ha ido abriendo la puerta a que la perspectiva comunitaria se tenga en cuenta, lo que ha ayudado a que se inviten a organizaciones a participar en la construcción de algunos indicadores y a que su perspectiva sea tenida en cuenta en el diseño de política pública (Entrevistado E, comunicación personal, marzo 17, 2023).

Finalmente, la divulgación de análisis de datos es aún limitada, a menos que se trate de proyectos que concretamente fueron planeados con este objetivo (Entrevistado A, comunicación personal, marzo 19, 2023). Se identificó que las redes sociales y el uso de instrumentos de difusión de información se emplean mayormente para informar de las actividades de la organización o crear conciencia sobre problemáticas asociadas al VIH.

Conclusiones

La recolección, uso y divulgación de información es muy útil para el activismo en derechos humanos, ya que permite generar diagnósticos sobre las condiciones de una población, comunidad o colectivo, establecer el grado de cumplimiento de obligaciones derivadas de compromisos internacionales, emplearse como mecanismo de presión, entre otros.

De acuerdo con el estudio realizado y el diagnóstico general sobre las organizaciones LGBTI en Bogotá, es posible concluir que las organizaciones de derechos humanos aún se encuentran en un proceso de familiarización con el uso estratégico de datos. Asimismo, las entrevistas permitieron identificar las barreras principales para que las organizaciones empleen estas herramientas, las cuales radican en limitaciones de las capacidades de las organizaciones para asumir los elementos necesarios, pero comienzan a verse avances hacia su uso. Finalmente, es importante tener en cuenta que, a pesar de las barreras, las organizaciones tienen la posibilidad de criticar y transformar estos procesos, y no solamente están condenados a recibir pasivamente los resultados provenientes de herramientas como el *big data* o los indicadores.

[189]

Referencias bibliográficas

1. Buchely, Lina. (2014). Indicadores como forma de resistencia Las madres comunitarias en Colombia como ejemplo del uso de indicadores en el sur global como una técnica de dominación contrahegemónica. *International Law*, 12 (25), pp. 267-310. <https://doi.org/10.11144/javeriana.ill4-25.icfr>
2. Colombia Diversa. (s. f.). Sin violencia LGBTI. Cifras-Violencia. <https://colombiadiversa.org/base-datos/nacional/>
3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA.

4. D'Ignazio, Catherine & Klein, Lauren F. (2020a). On Rational, Scientific, Objective Viewpoints from Mythical, Imaginary, Impossible Standpoints. In: *Data Feminism* (pp. 73-96). MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/11805.003.0005>

5. D'Ignazio, Catherine & Klein, Lauren F. (2020b). The Numbers Don't Speak for Themselves. In: *Data Feminism* (pp. 149-172). MIT. <https://doi.org/10.7551/mitpress/11805.003.0008>

6. Davis, Kevin E.; Kingsbury, Benedict & Engle, Sally. (2012). Indicators as a Technology of Global Governance. *Law & Society Review*, 46 (1), pp. 71-104. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00473.x>

7. Haraway, Donna. (1995). Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En: *Ciencia, cyborgs y mujeres* (pp. 313-346). Cátedra.

8. Hilbert, Martin. (2013). Big Data for Development: From Information- To Knowledge Societies. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2205145>

9. Hoback, Cullen (Director). (2013). *Terms and Conditions may Apply* [Video Recording]. Variance Films.

10. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (2014). *Directorio LGBTI Bogotá 2014-2015*. Alcaldía Mayor de Bogotá. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/directorio_lgbti_bogota_2014-2015_0.pdf

11. Kennedy, Helen; Hill, Rosemary Lucy; Aiello, Giorgia & Allen, William. (2016). The Work that Visualisation Conventions Do. *Information, Communication & Society*, 19 (6), pp. 71-735. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1153126>

12. Langford, Malcolm & Fukuda-Parr, Sakiko. (2012). The Turn to Metrics. *Nordic Journal of Human Rights*, 30 (3), pp. 222-238. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-814X-2012-03-01>

13. Latonero, Mark. (2018). Big Data Analytics and Human Rights. In: Land, Molly K. & Aronson, Jay D. (Eds.). *New Technologies for Human Rights Law and Practice* (pp. 149-161). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316838952.007>

14. Manyika, James et al. (2011). *Big Data: The Next Frontier for Innovation, Competition, and Productivity*. McKinsey Global Institute.

15. Mayer-Schönberger, Viktor & Cukier, Kenneth. (2013). *Big Data: A Revolution that Will Transform how We Live, Work, and Think*. Houghton Mifflin Harcourt.

16. McInerney-Lankford, Siobhan & Sano, Hans-Otto. (2010). *Human Rights Indicators in Development. An Introduction*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8604-0>

17. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2012). *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*. United Nations.

18. Pulse Lab Jakarta. (2014). Nowcasting Food Prices in Indonesia Using Social Media Signals. *UN Global Pulse*. <http://nowcasting.unglobalpulse.org/>

19. Rall, Katharina et al. (2016). Data Visualization for Human Rights Advocacy. *Journal of Human Rights Practice*, 8 (2), pp. 171-197. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huw011>
20. Ruberg, Bonnie & Ruelos, Spencer. (2020). Data for Queer Lives: How LGBTQ Gender and Sexuality Identities Challenge Norms of Demographics. *Big Data & Society*, 7 (1). <https://doi.org/10.1177/2053951720933286>
21. UN Global Pulse & International Association of Privacy Professionals (IAPP). (2018). Building Ethics into Privacy Frameworks for Big Data and AI. *UN Global Pulse*. <https://www.unglobalpulse.org/document/building-ethics-into-privacy-frameworks-for-big-data-and-ai/>
22. Van Eeden-Moorefield, Brad & Chauveron, Lisa Big. (2016). "Big Data" Bias in LGBTQ Research. In: Goldberg, Abbie E. (Ed.). *The SAGE Encyclopedia of LGBTQ Studies* (pp.112-115). SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781483371283.n45>
23. World Bank. (2014). *Big data in Action for Development*. World Bank.
24. World Economic Forum. (2012). *Big Data, Big Impact: New Possibilities for International Development*. World Economic Forum.



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*

Objeto (bloque de fotografías

superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



La racionalidad político-educativa del discurso estatal de las competencias en Colombia, 2002-2016*

Felipe Cárdenas Támara (Colombia)**
Johanna Choconta Bejarano (Colombia)***

Resumen

En este artículo se desarrolla una lectura de la noción de competencias con base en un análisis textual y discursivo, identificando de los imaginarios y representaciones ideológicas que se encuentran en los principales documentos del Ministerio de Educación Nacional de Colombia que han abordado el tema de la educación desde el año 2002 al 2016. La categoría discursiva de competencia refleja la noción fundamental del núcleo conceptual desde el cual se ha intentado configurar la educación en las instituciones escolares y universitarias en Colombia y en el mundo occidental. Se halló que la incorporación de un enfoque educativo por competencias tiende a la estatización de la educación y a la incorporación de un paradigma autoritario que tiende a fracturar la autonomía educativa consagrada en el propio ordenamiento constitucional y legal colombiano, inhibiendo procesos de diferenciación de la sociedad, la cultura y de las libertades individuales.

[193]

Palabras clave

Instituciones Políticas; Sistema Educativo; Política Educativa; Discurso Político; Competencias; Colombia.

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Persona y Ciudadanía: Análisis, Clarificación y Articulación del Discurso Educativo Sobre Competencias Ciudadanas por Parte del Ministerio de Educación Nacional de Colombia*, apoyado por el Fondo Patrimonial de la Universidad de La Sabana (EDUMSC-35-2019).

** Antropólogo. Magíster en Desarrollo Social. Doctor en Antropología. Homeópata titular British Institute of Homeopathy, Profesor Asociado de la Universidad de La Sabana, director del grupo de investigación Observatorio Iberoamericano de Sociopolítica, Cultura y ambiente, Universidad de La Sabana. Investigador asociado Minciencias. Correo electrónico: felipe.cardenas@unisabana.edu.co - Orcid: 0000-0002-3804-8961 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=Z9KLLaUAAAAJ>

*** Licenciada en Pedagogía Infantil. Magíster en Estudios de Primera Infancia. Docente investigadora, Facultad de Educación, Universidad de La Sabana. Correo electrónico: johanna.choconta1@unisabana.edu.co - Orcid: 0000-0001-5007-9595 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=5n9LuucAAAAJ>

Fecha de recepción: octubre de 2023

• **Fecha de aprobación:** abril de 2024

Cómo citar este artículo

Cárdenas Támara, Felipe y Choconta Bejarano, Johanna. (2024). La racionalidad político-educativa del discurso estatal de las competencias en Colombia, 2002-2016. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 193-217. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a08>

The Political-Educational Rationality of the State Discourse on Competencies in Colombia, 2002-2016

Abstract

This article develops a reading of the notion of competencies based on a textual and discursive analysis, identifying the imaginaries and ideological representations found in the main documents of the Colombian Ministry of National Education that have addressed the issue of education from the year 2002 to 2016. The discursive category of competence reflects the fundamental notion of the conceptual core from which an attempt has been made to configure education in schools and university institutions in Colombia and in the Western world. It was found that the incorporation of an educational approach by competencies tends to the statization of education and the incorporation of an authoritarian paradigm that tends to fracture the educational autonomy enshrined in the Colombian constitutional and legal order, inhibiting processes of differentiation of society, culture and individual freedoms.

Keywords

Political Institutions; Educational System; Educational Policy; Political Discourse; Competencies; Colombia.

[194]

Introducción

Este artículo está orientado a partir del análisis crítico del discurso y busca indagar sobre la racionalidad de la política pública educativa vinculada desde hace dos décadas al concepto de competencias. Los hallazgos se apoyan en el análisis textual de diversos documentos gubernamentales que constituyen el corpus discursivo de este trabajo (MEN, 2002, agosto 23; 2004; 2006a; 2006b; 2009a; 2009b; 2011a; 2016a; 2016b s. f. a; s. f. b). El artículo problematiza desde un horizonte analítico la categoría de competencia como un constructo propio de un particular enfoque pedagógico, principalmente, de orden conductista. Sobre un relacionamiento constitucional y legal (Ley 115 de 1994) se tienen las siguientes preguntas: ¿qué relación guardan los documentos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), principalmente los *Estándares Básicos* (2006a) con el marco constitucional y legal?, ¿los *Estándares Básicos* en su racionalidad complementan, enriquecen o confunden el marco legal y constitucional?

El terreno epistemológico de la noción de competencias es un interesante signo para ser analizado, ya que expresa los sentidos más profundos del núcleo educativo de la política pública colombiana, cuya historia deviene en su incorporación de los gobiernos neoliberales, particularmente, de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010), cuyos mandatos coinciden con la implementación del enfoque por competencias en Colombia. Los usos y significados del concepto no son originales a la institucionalidad educativa tercermundista, sin embargo, debe considerarse el valor heurístico del estudio de la categoría como la noción de episteme, la cual refleja, «una jerarquía de sistema que organizan el campo del saber [...] desde una mirada disciplinar particular una episteme es un principio de selección y regulación de lo que, en una época dada, debe ser considerado como pertinente y *científico*» (Fontanille, 2001, p. 14).

La racionalidad inherente al discurso de las competencias puede verse, tal como se desarrolla en este artículo, como la expresión de la *política en sí misma* del Estado y de la *gubernamentalidad* neoliberal que ha controlado la educación en los sistemas educativos de Colombia. Se constata que el discurso estatal en el campo de la educación colombiana intenta presentarse como apolítico y científico. Si se acepta que la teoría educativa es la expresión de una política cultural (Wortmann, 2023, p. 4),

[195]

el discurso de las competencias, como expresión de una política cultural educativa, se constituye en un significativo objeto de reflexión que permite analizar, cuestionar y captar la *calidad* política, e imaginarios del discurso educativo colombiano promovidos por la élite gubernamental y por los «expertos» de la educación colombiana. Por lo tanto, se reafirma que la educación es *la* disciplina politizada por excelencia (Oelkers, 2015, p. 37), lo que hace pertinente preguntarse y aproximarse a la naturaleza de la racionalidad del discurso político-educativo de las competencias que se ha implantado en Colombia en las últimas dos décadas y buscar comprenderlo en su articulación o desarticulación con el marco legal y constitucional del país.

La noción de competencias hace parte del entramado conceptual de discursos interpretativos dominantes (DID) que han sido acogidos de manera mayoritaria en la conciencia educativa y en la política estatal sobre educación, con toda la carga burocrática y presupuestal que su implementación ha implicado desde 2002. Se indaga sobre un discurso educativo sofisticado, cuya articulación pedagógica y didáctica se muestra como aparentemente plural, neutral, ecléctica y científica: i) hay argumentaciones que se plantean a partir de un posicionamiento político-ideológico cuya superficie se puede leer como la expresión de procesos participativos, amorosos y receptivos al diálogo; ii) hay argumentos que buscan desarrollar una concepción de la formación ciudadana que pareciera apelar a categorías marxistas (MEN, s. f. b), liberales o apelar al perspectivismo indígena (MEN, 2016a). Es decir, un discurso aparentemente antifundamentalista que termina siendo fundamentalista y politizando e ideologizando la labor educativa a partir de los *dictados* del Estado.

[196]

1. El problema de las competencias como discurso de la política educativa

Se constata que el denominado enfoque educativo basado en competencias (EBC), tal como se puede evidenciar usando los motores bibliográficos más relevantes como Scopus o Web of Science, se ha constituido en un modelo dominante en el campo de la educación mundial. El enfoque es el referente dominante que se viene utilizando, con algunas críticas, en los sistemas educativos del mundo y en casi todas las áreas del conocimiento. Las disciplinas más impactadas han sido las ciencias de la salud, específicamente, la medicina (Segall et al., 1981), donde el

enfoque médico basado en competencias (CBME, por sus siglas en inglés) viene siendo juzgado críticamente por algunos autores en términos de sus reales logros educativos y formativos. Con base en varias investigaciones, no se evidencian como sobresalientes sus resultados en la formación de los médicos (Janssens, Embo, Valcke y Haerens, 2023; Holmboe *et al.*, 2017; Morcke, Dornan y Eika, 2013). Las disciplinas menos influenciadas han sido las artes. De todos modos, el concepto de competencias se puede identificar como constitutivo hoy al discurso pedagógico de maestros, instituciones educativas y del Estado. El sistema universitario no ha sido ajeno a la incorporación del discurso sobre las competencias, cuyo correlato se configura al interior de la llamada industria académica universitaria, cuyo modelo se orienta por los valores de la universidad neoliberal (Hoevel, 2021).

El EBC hace parte de una racionalidad discursiva que tiene que comprenderse como un proceso de adaptación de las agendas y de la misión de la universidad a los dictados que en los últimos veinticinco años los gobiernos de Europa han hecho del modelo de educación para el trabajo estadounidense y cuyos lineamientos han sido adoptados y ajustados por la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro Económico Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el Banco Mundial. Es una noción que se ha difundido y es utilizada masivamente en los sistemas escolares de todo el mundo, tanto así que la evaluación por competencias es casi ineludible actualmente en la educación mundial (Charbonnier, 2009, p. 540). El argumento que ha justificado la difusión y apropiación del enfoque educativo centrado en competencias se ha basado en el supuesto de que el futuro está fundamentado en una economía del conocimiento global competitiva impulsada por las ideas principalmente financieras (Simons y Masschelein, 2014).

Como discurso educativo-instruccional, la historia del concepto de competencia se empieza a difundir y consolidar a partir de la década de 1990 y aparece como «concepto innovador» propuesto por la OCDE (2000, p. 2; OECD, 1996) al promover las famosas Pruebas Pisa en 1997, cuyo correlato fue el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos. En el contexto de la evaluación de los desempeños académicos de los estudiantes, estos son evaluados en las áreas de lectura, escritura y matemática. Desde ese entonces se impone de manera clara la noción de competencias como

[197]

proyecto de la OCDE y en su relación con las pruebas Pisa. Recuerda Florelle d' Hoest (2016, p. 91) cómo se empezó a desarrollar un proyecto psicologista de la educación complementario a Pisa —Definition and Selection of Competencies (DeSeCo)—.¹

La difusión y apropiación del concepto ha sido amplia y tiene que entenderse como la expresión de la promoción de un tipo de sociedad globalizada sujeta al globalismo de las élites mundiales, donde confluyen orientaciones institucionales en las que predomina una racionalidad económica interesada en homogenizar la población y las organizaciones desde la visión de realidad de organizaciones internacionales y sus gobiernos —Unesco, OCDE, Unión Europea—. El proceso nace primero en Estados Unidos y es copiado por la Unión Europea a finales de la década de 1990.²

En el caso de Colombia, como en la mayoría de los países del mundo sujetos a la influencia de estas organizaciones occidentales, sus agendas educativas se han configurado principalmente a la luz de los lineamientos de países europeos y organizaciones extranjeras como las mencionadas. El concepto llega tardíamente a Colombia, ya que hasta 1998 no existen referentes a la noción, ni en el marco constitucional, legal (Ley 115 de 1994) o en documentos del MEN. La respuesta institucional de los agentes públicos y privados que conforman el sector de la educación en Colombia ha sido bastante receptiva al planteamiento de la máxima autoridad educativa del país y son pocos los debates o estudios críticos a favor del concepto de competencias, cuyo vórtice está, en el caso colombiano, muy articulado a la formación ciudadana desde las directrices del Estado (Restrepo, 2006; Salas, 2005; De Zubiría, 2002; Marín, 2002; Mejía, 2000).

Es fundamental mencionar en el abordaje crítico al modelo educativo que hace parte de este estudio, la obra del profesor de la Universidad de Antioquia Rodrigo Jaramillo Roldan (2015), cuyo trabajo crítico sobre la noción de calidad educativa coincide a manera de triangulación con gran

¹ El informe DeSeCo, *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society* (Rychen y Hersh, 2003), estructura los sistemas educativos europeos actuales.

² La Unesco y la OCDE coinciden en lo esencial en este proyecto de aprendizaje «a lo largo de toda la vida». La OCDE entiende que este concepto está basado en tres objetivos fundamentales: desarrollo personal, cohesión social y crecimiento económico. Los objetivos formulados por la Unesco (1997, 14-18 de julio) que coinciden fundamentalmente son: aprender a ser, aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir.

parte de los resultados, hallazgos y argumentos de esta investigación, marcando un faro para los educadores y las facultades de Educación: «Al revisar algunos giros surgidos alrededor de la calidad en la educación, la sorpresa es mayor: el énfasis actual es a privilegiar lo mercantil por encima de los ideales de formación, así como de cualquier tendencia humanizada» (p. 10).

De manera audaz y con la mejor intención, la propuesta sobre competencias «ciudadanas» o emocionales ha tenido desarrollos conceptuales que intentan articularla a los mandatos conferidos por la Constitución Política de 1991 y la Ley 115 de Educación Nacional (Chaux, Lleras y Velásquez, 2004). La presunta innovación teórica y metodológica de las competencias no es producto de la cosecha intelectual de los burócratas del MEN, ni de los contratistas o asesores de los ministros, como tampoco de teóricos de la educación colombiana, es un concepto que viene de los desarrollos conceptuales generados por organismos internacionales (Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2006, diciembre 30; OCDE, 2000; OECD, 1996) que han impuesto una lectura educativa sin dialogar de manera profunda con la teoría de la educación, con la filosofía educativa o con el movimiento educativo colombiano.

[199]

El discurso liderado por el MEN no es propio, sino que responde a la lógica corporativista y empresarial que se ha diseñado para los países europeos que a su vez lo copiaron del modelo de educación para el trabajo desarrollado en Estados Unidos. A diferencia de Europa, donde los lineamientos para la transformación de las universidades «rezagadas» fueron formulados por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2006, diciembre 30, p. 4), en Colombia los documentos del MEN se orientaron a dar lineamientos para la incorporación de la noción en los sistemas escolares de Básica y Media, sin incluir de manera explícita el mundo de las universidades. Como es de suponer, esta definición de competencia es tomada casi que literalmente por los agentes gubernamentales y sus contratistas en Colombia a partir de 2003, ignorando casi que totalmente los argumentos educativos emanados desde el propio movimiento pedagógico colombiano, el cual venía visibilizando la labor de los educadores como protagonistas activos en la formulación e implementación de la política pública educativa desde la década de 1980 y desde los aportes societarios surgidos con base en la nueva Constitución de 1991 (Acevedo, 2013; Peñuela y Rodríguez, 2006). En el campo

internacional, es mucho lo que se ha escrito a favor o en contra de la noción de competencias en el campo de la educación, particularmente, en lo referido a la educación ciudadana (Banks, 2017; Bartlett, 2016; Gimeno, 2009; Lee, 2015; Quaynor, 2011). En el caso colombiano, la publicación los *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas. Formar para la ciudadanía ¡sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer* (MEN, 2004) marcó el inicio institucional de un concepto que de manera intencional se difunde desde los agenciamientos estatales.

La categoría de competencias puede entenderse como marcada por un proceso instruccional que puede estar generando una involución sobre los sentidos constitucionales y legales vigentes en Colombia en materia de educación. El núcleo teórico más profundo en su intertextualidad, en el sentido de cosmovisión y paradigma, está orientado por postulados conductistas que vienen de la psicología de Ivan Pavlov y Frederic Skinner, principalmente (Humphreys, Crino y Wilson, 2018). Así, debe tenerse en cuenta que la categoría de competencia tiene su origen en la psicología conductista norteamericana y su relacionamiento empresarial después de la depresión económica de 1929 (Hoest, 2016, p. 91).

[200]

El enfoque educativo que estructura la noción de competencias, dada su carga conductista, viene siendo criticado en el propio campo de la psicología (Humphreys, Crino y Wilson, 2018). El conductismo se mimetiza en el discurso estatal sobre la educación, presentándose como constructivista y reduciendo el comportamiento humano a una relación estímulo y respuesta que marca la vida y funcionamiento de los modelos educativos y sus prácticas pedagógicas (Castañeda y Méndez, 2022). Así, la educación termina situada, equivocadamente, en un universo que la concibe como constituida exclusivamente-principalmente por procesos de enseñanza-aprendizaje que son absolutamente medibles y cuantificables, otorgándole una prevalencia mecánica a la enseñanza que confluye en los llamados resultados de aprendizaje. Todo el discurso de las competencias se puede comprender como situado en una racionalidad político-educativa cercana a dimensiones patológicas de la modernidad tardía que ha sido ilustrada con precisión en las obras de Eric Voegelin (2006) y Gregory Bateson (1991; 2000). La educación no puede olvidar el necesario fomento de una auténtica *filosofía de la conciencia* —para Voegelin— o de la necesidad de propiciar esquemas *epistemológicos* más sanos —para Bateson— (Thomassen, 2017, p. 2).

Los discursos interpretativos dominantes están directamente ligados a la formulación de planteamientos epistémicos inadecuados que impiden el logro de transformaciones gnoseológicas, educativas y culturales. Un planteamiento educativo equívoco se convierte en obstáculo epistemológico para una sociedad, condición o estado que se traduce en una suerte de autoengaño que termina propiciando la pérdida de los sentidos más profundos de la educación y convirtiéndose en un obstáculo epistemológico, tal como lo define Gaston Bachelard (1978) para el desarrollo educativo. Para el autor las condiciones psicológicas de la producción del conocimiento científico deben plantearse: «Es en términos de obstáculos [...] es por una suerte de necesidad funcional que aparecen en el acto de conocer ciertos factores de inercia que bloquean la producción del conocimiento propiamente científico» (p. 142). La metáfora que usa Bachelard cuando habla de obstáculos epistemológicos en su referencia a la producción científica sirve igualmente para enmarcar el peso que a nuestro juicio viene teniendo la noción de competencia en el campo de la educación.

El EBC focaliza su atención en una lectura «clínica» de los procesos enseñanza-aprendizaje, desde ese marco tiene la tendencia a pensar que la educación está definida principalmente por lo que es medible y observable en términos del comportamiento y el aprendizaje. Si se entiende la educación como sujeta principalmente a un proceso instruccional se dejan de lado y olvidan todos los aportes de la teoría educativa, cuyos postulados reconocían que el acto educativo se recreaba y estaba constituido por dimensiones más complejas que las marcadas exclusivamente por las interacciones circunscritas a las pautas fijadas por los procesos o actividades de enseñanza-aprendizaje —modelo conductista—.

Un modelo de aprendizaje como el EBC, visto desde los planteamientos de Alain Touraine (2009), puede definirse y comprenderse como inscrito en un discurso interpretativo dominante (DID), cuyos riesgos, tal como advierten los resultados analíticos de Touraine, se han expresado siempre con violencia, ya sea en el accionar de modelos políticos de izquierda o de derecha. La cadena de instrucciones engranadas en el discurso de las competencias se percibe como un esquema estereotipado que puede estar inhibiendo la capacidad de la institucionalidad escolar en la generación de sus propios procesos de autoorganización (Luhmann, 2006), es decir, maestros e instituciones educativas en Colombia pueden estar perdiendo

[201]

autonomía y creatividad al tener que seguir los lineamientos tecnocráticos del MEN, que a su vez refieren la influencia del globalismo y dependencia conceptual e intelectual de los tecnócratas del MEN y de sus asesores en la definición de política pública educativa, cuya intertextualidad de fondo ha sido fijada por lineamientos internacionales —Comisión Europea, Banco Mundial, Unesco—, así como por la dependencia de las tradiciones intelectuales estadounidenses de los modelos conductistas y su expresión incluso dominante en el campo de la ciencia política que se enseña en Estados Unidos.

2. Una mirada a la racionalidad político-pedagógica de la noción de competencia

Como resultado del análisis lingüístico cuantitativo sobre los documentos del MEN (2006a; 2006b; 2011a; 2011b), se constata que el concepto de competencias —aparece 1014 veces— ha desplazado semánticamente al concepto de educación —617 conteos—,³ es decir, el MEN desde hace más de veinte años se refiere más a competencias que a educación. La noción de competencia, en su lógica, tiene afinidad con el concepto de cualificación profesional. La deriva de la educación como conocimiento hacia la noción de competencia como habilidad se comprende dada la influencia del mundo de la empresa y de la educación para el trabajo que termina asimilando la vocación y la labor del maestro y de los educadores al rol de técnicos. Si bien el valor de las cualificaciones profesionales en un sistema económico neoliberal puede pensarse como ineludible para la inserción de toda persona en el mercado laboral, la educación no puede ser reducida a una competencia o cualificación profesional exclusivamente. El concepto de competencia se refiere más al tema de la masificación de la educación y a un concepto que sitúa a la empresa como el centro de la organización de una sociedad.

2.1 Marco de referencia

2.1.1 *Constitución Política de Colombia de 1991*

Marco constitucional que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana. Vale recordar que la Constitución de 1991 surgió dada la incapacidad del Congreso de la época por reformar

³ Con base en los resultados cuantitativos dados por Atlas.ti 23: //comando// conceptos.

la Constitución de 1886. En el contexto de la violencia política y del ambiente caótico que vivía Colombia a finales de la década de 1980, marcada por la violencia del narcotráfico, la guerrilla y la corrupción del Estado, se pensó por el llamado movimiento estudiantil universitario — el movimiento desapareció una vez contabilizada la llamada Séptima papeleta en las elecciones del 11 de marzo de 1990 y ante la instalación formal de la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de febrero de 1991—, en un reconocido proceso de acción colectiva (Dugas, 2001), que un nuevo marco constitucional era el camino necesario para superar los problemas de pobreza, violencia, exclusión y baja participación política en la sociedad colombiana. La Constitución de 1991, promulgada durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) por la Asamblea Nacional Constituyente, proyectó valiosos desarrollos normativos: tutelas, reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, derechos ecológicos sobre la propiedad, nuevos mecanismos de participación ciudadana, derechos sociales, culturales, desarrollo de nueva institucionalidad — Fiscalía y Corte Constitucional—. Transcurridos más de treinta años, trabajos de investigación sobre la realidad política instaurada a partir de la nueva constitución juzgan sus efectos como los de un «desencantamiento progresivo» que dejó de ser la llave mágica con la que se iban a transformar para bien la realidad política colombiana (Botero Bernal, 2017, pp. 62-64).

[203]

En materia educativa, el esfuerzo constitucional se expresó en el artículo 41 que señala que en las instituciones de educación el estudio de la constitución política y de la instrucción cívica es obligatorio. Desde ese mandato se ha fomentado la importancia de la formación ciudadana como práctica democrática y participativa. La normativa del artículo mencionado fue desarrollada en la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, y en los Lineamientos Curriculares que del MEN (2004), a partir de los cuales se hace explícita la categoría de competencia. La Constitución de 1991 dio importantes luces para iluminar el rumbo del país al clarificar la noción de Estado social de derecho desde su dimensión jurídica; sin embargo, transcurridos treinta años desde su promulgación, debe comprenderse que los sentidos absolutos del cambio cultural que necesita un país como Colombia, sumido en la violencia estructural, desbordan las concepciones exclusivamente jurídicas y normativas, es decir, la norma jurídica y constitucional por sustancial que sea no agota la complejidad de la realidad sociocultural de una nación, tal como lo analiza Mauricio García Villegas (2005).

El gran desafío societario, estatal y gubernamental es romper o transformar los sutiles poderes unilaterales que venían de la noción de Estado de derecho que marcaba la lógica constitucional de 1886. Lo anterior implicaba una ruptura y apertura hacia un Estado más participativo, más educador y menos burocrático en su ejercicio del poder. No sobra recordar que en las mesas previas a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente el segundo tema, después de la paz, que contó con más propuestas (12 170) fue la educación (Rojas, *et al.*, 2019). La Constitución de 1991, con base en las propuestas ciudadanas, estableció en su espíritu la importancia del acceso a la educación, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología (p. 1065). Lo anterior se sitúa en el contexto del deber del Estado de garantizar la libertad de enseñanza y de la función explícita del Estado en lo relativo a la inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados. La Constitución de 1991 concibió un Estado al servicio del ciudadano con importantes reconocimientos de la función ecológica de la propiedad, la participación social y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país, condiciones que a nuestro juicio pueden estar desdibujándose ante el auge avasallador del modelo educativo de las competencias.

[204]

2.1.1.1 Obstáculos epistemológicos o realización educativa

El Estado a través del gobierno en el poder controla todos los ámbitos de la educación como máxima autoridad educativa, el cual ha incorporado una partícula discursiva ajena a la tradición constitucional y al mundo de la propia teoría educativa. Así se instrumentaliza un paradigma del control estatal, cuyo objeto es un Estado social de derecho que en el horizonte de las competencias riñe y termina imponiendo su visión de las competencias ciudadanas, cuyo modelo educativo se inserta en la estatización de la educación y el control de la sociedad civil por parte del Estado. El conflicto sociedad moderna versus tradicional se mantiene, cuyo fondo connotado es una sociedad conflictiva marcada por la pobreza, la miseria, el clientelismo, la corrupción, la marginalización social, la violencia y la baja representatividad política del ciudadano en su experiencia de los sentidos de una vida marcada por sentirse comunidad política plena.

La noción de competencia como discurso educativo estatal, sin mayor solidez teórica, implanta un régimen de representación cuyo correlato

profundo reproduce una visión estatista de la realidad. La integración transdisciplinar para leer la realidad en los documentos del MEN no es clara. Se reduce la cultura a la norma y se desconocen atributos esenciales del funcionamiento de los sistemas culturales, muchos de los cuales han existido al margen del Estado y que se expresan como sociedades tradicionales, cuyas vidas han sido atropelladas por discursos de la modernidad, como el de competencias.

El constitucionalismo jurídico hace creer en el poder omnipotente del Estado; mito autovalidado que termina legitimando poderes excesivos en cabeza de los órganos estatales: el mito del poder, reproducido en las escuelas de ciencia política y en el ordenamiento jurídico colombiano. Los efectos de un discurso educativo como el de las competencias no garantiza la experiencia de caminos que le permitan a la sociedad superar las diversas violencias que vive Colombia y recrear el espíritu real de participación ciudadana que inspiró el proceso constituyente y el trabajo de las mesas regionales del proceso constituyente de 1991. En el planteamiento constitucional no existe ninguna referencia a la noción de competencia en su sentido educativo, tal como la maneja el MEN en la actualidad.

En ese sentido, el ideal político de democracia participativa inserto en el espíritu constitucional se pierde por la imposición de un concepto-proceso como el de competencia, cuyo modelo educativo sujeto a la noción de calidad educativa (Jaramillo, 2017; 2015) implica un reduccionismo conductista en su forma de concebir al ciudadano y un retroceso al espíritu constitucional. Se hace fundamental retomar y profundizar en el debate sobre la noción de ciudadanía no condicionado por la noción de competencia o de enfoque educativo que privilegie una concepción de hombre, sin permitir debates en torno al tipo de ciudadano e instituciones deseadas, sean liberales, comunitarios, individualistas, comunales, interculturales o mediadas por los propósitos de la democracia radical. Tal como sugiere Juan Cristóbal Restrepo (2006), el debate estaría caracterizado por los siguientes rasgos: «La comunidad política se constituirá en una superficie discursiva, en un ámbito donde convergen diferentes discursos y diferentes interpretaciones y significaciones que confluirán en horizontes de sentido» (p. 146). Desde dicho contexto, el debate constitucional desde su engranaje educativo está abierto y no se agota desde los marcos programáticos propuestos por el modelo educativo centrado en competencias.

[205]

2.1.2 Ley 115 de 1994

ARTICULO 1o. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La Ley 115 planteó como objetivo mejorar la calidad de la enseñanza y ampliar la cobertura en los grados de preescolar, básica —primaria y secundaria— y media, y formar en los principios democráticos de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad. Se destaca una visión normativa marcada por lo procesual, lo cultural y el valor de la persona humana. Se constata una noción de orden humanista de la educación que tiende a opacarse en el discurso de las competencias que posteriormente maneja el MEN a partir de 2004. Se garantiza y proclama la autonomía universitaria y educativa, estados que se ven amenazados por la lectura avasallante de la noción de competencia ajena a la Ley 115. El sentido de la Ley 115 de 1994 impulsa las autonomías institucionales escolares que, de manera libre y desde un horizonte legal y constitucional, se dispongan a la construcción de un gran proyecto nacional que desborda la lectura funcionalista de la noción de competencia. El gran desafío para el MEN es mantenerse fiel al espíritu de la Ley 115 y de la Constitución de 1991, dando cumplimiento a los fines de la educación y, en trabajo con la sociedad y sus instituciones, mejorar la formación moral, intelectual y física de los educandos en las instituciones educativas colombianas. El MEN y los sistemas de control, evaluación y seguimiento que hacen parte del MEN, tales como secretarías departamentales, municipales y establecimientos educativos, tienen que armonizar con mucho cuidado su misión educativa y administrativa, evitando imponer discursos educativos y «verdades» sobre las comunidades e individuos.

[206]

2.1.2.1 Obstáculos epistemológicos o realización educativa

La Ley 115 se orienta por un paradigma relacional centrado en valores de la persona humana, su dignidad y en sus deberes y derechos. No hay una sola referencia al concepto de competencia en la Ley desde los usos semánticos que le ha dado el MEN desde 2004. Se destaca el valioso principio de la autonomía educativa que viene siendo desplazado por intervenciones del MEN a partir de 2004, postulando modelos de autonomía educativa

regulada, lo que representa una involución o retroceso en la educación del país. Como proyecto político de nación, el margen de apertura de la Ley 115 es amplio, pero puede verse oscurecido por un discurso funcionalista e instrumentalizado como el que se opera desde la noción de competencia.

2.1.3 Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas

Lo que en últimas se busca con el proceso educativo es el desarrollo de un conjunto de competencias cuya complejidad y especialización crecen en la medida en que se alcanzan mayores niveles de educación (MEN, 2004).

Se destaca un proceso de comunicación vertical, legitimado por la fuerza de la autoridad estatal, en el que importantes académicos redactan y elaboran los lineamientos de los documentos oficiales del MEN, validando la intencionalidad gubernamental. El gobierno, en cabeza de su ministro(a), excluye por la vía de contratación de académicos la posibilidad de que sus propios cuadros administrativos y burocráticos desarrollen principios educativos en consonancia con los fundamentos del Estado social de derecho. Se constata la expresión de un relato globalista sobre la educación, el cual es reproducido por la institucionalidad estatal. Parece que no se está en capacidad de generar voces propias sobre la educación. Desde una casuística didáctica se pretende justificar la estandarización de la educación colombiana con base en ejemplos de cómo los maestros deben evaluar e incorporar el esquema de las competencias en el aula.

[207]

Ninguna referencia a esquemas de trascendencia o codescendencia que sean referenciales al papel del misterio, la religión, lo sagrado, el mito, el rito y del papel de las familias y las comunidades en la educación de sus hijos. En ese sentido, es un enfoque poco creativo que desconoce los aportes de las ciencias de la educación, la antropología, la historia, la pedagogía y la filosofía de la educación. Su marco epistemológico puede estar condicionando procesos de violencia cultural en las instituciones educativas que se ubican en regiones y paisajes culturales ajenos a la visión institucional globalista que se alienta desde la noción de competencias. Es un hecho que el concepto de competencia no hace parte del universo lingüístico, conceptual y cultural que debe ser manejado por maestros indígenas o campesinos en los territorios del país. Es un concepto racial, eminentemente liberal, estatista, secularista y globalista ajeno a los sentidos y valores de numerosos grupos culturales y étnicos del país, cuyos maestros

se ven obligados a manejarlo dada las imposiciones del MEN, en el que se asume falsamente que todos hablamos el mismo lenguaje cuando se refiere a competencias.

La noción de competencia sin articulaciones culturales ignora en todo su discurso el papel de la religión católica y cristiana en la determinación del *ethos* cultural de los colombianos, cuya población sigue siendo hasta la fecha mayoritariamente católica y cristiana, tal como se reconoce en trabajos serios desde la sociología y la historia (Ravagli, 2022). La falta de reconocimiento cultural e histórica que emana de los documentos del MEN, que se comprende a la luz de una falsa idea de secularismo del Estado, frena la inventividad educativa, generando y reproduciendo procesos de isomorfismo institucional, donde todas las instituciones educativas se terminan pareciendo unas a otras en un contexto sociocultural y regional como el colombiano, donde la institución educativa tiene que proyectar una educación que lea los procesos sociales locales, con base en categorías universales que no anulen la expresión cultural educativa de las comunidades. En ese sentido, no hay espacio para lo aleatorio, la entropía educativa, la improvisación del componente artístico de la educación; un discurso de orden sin caos, sin lectura del orden y el contexto, sin lectura o espacio para la experiencia de orden-desorden de las comunidades coestatalmente dependientes de los lineamientos del MEN. Se expresa la noción de competencias desde una lectura lineal de los procesos educativos, carente de pensamiento paradójico, dialéctico y antinómico.

[208]

2.1.3.1 Obstáculos epistemológicos o realización educativa

Se identifica una epistemología funcional que tiende a una estandarización de la educación, proyectando un esquema centralizado de la acción estatal que sobrevalora al individuo por encima de sus relaciones familiares y comunitarias. Se puede afirmar que la intertextualidad de los documentos analizados (MEN, 2004; 2006a; 2006b; 2011a; 2011b), responden a una lógica cuyo fin es el éxito o el logro individual, sujeto a los intereses marcados por los modelos de sociedades que privilegian el componente económico productivista.

Se constata un paradigma que deviene de la modernidad: marcado por intertextualidades de izquierda y derecha: i) ideas marxistas que enfatizan el conflicto social y ii) lógicas liberales funcionalistas que pretenden tener categorías limpias y claramente definidas. La noción de competencia

tiene el riesgo de reproducir una visión sustancialista de la educación sin referencia a ninguna ontología en particular, lo que implica una tendencia hacia la homogenización funcional de los derechos educativos y civiles de los individuos, las comunidades y los grupos humanos. En consecuencia, una plena conciencia democrática, articulada al despliegue de comunidad política puede inhibirse ante un discurso unilineal en su concepción de la educación.

El peso del Estado se refleja en todo el análisis textual referido a la noción de competencia. Así, se corre el riesgo de burocratizar la educación, frenando e impidiendo la creatividad por parte de maestros, estudiantes, padres de familia, comunidades e instituciones educativas que asumen de manera pasiva y acrítica los estándares dados por el MEN. La noción de competencia no esclarece el campo de la educación, puesto que instrumentaliza la educación a unos estándares incapaces de leer y proporcionar un lenguaje adecuado al mundo de la educación de acuerdo con cada contexto. Se observa un pensamiento repetitivo que tiende al control y a la estructuración del acto educativo como proceso centrado en la competencia. Se estructura y reproduce una falacia lógica que privilegia los resultados de aprendizajes como fin determinante y principal de la educación, cuyas consecuencias son: i) invisibilización de la relación pedagógica y ii) desconocimiento de las pedagogías invisibles. Por lo tanto, se pierde el sentido de la educación como proceso permanente de búsqueda y la figura del maestro se desdibuja, cerrando la posibilidad de generar procesos exploratorios e invalidando un auténtico sentido perspectivista que esté a tono con la diversidad cultural, étnica y ambiental existente en Colombia, tal como fue reconocida desde el mandato constitucional de 1991.

[209]

4. Discusión

Coinciden los análisis de este trabajo con los resultados de Sébastien Charbonnier (2009) en su reflexión sobre la noción de competencias en el ámbito francés. Para este autor la educación por competencias olvida cuestionar su finalidad, «que ya no es el logro de la perfección humana (*aretai*); por el contrario, se trata de hacer al individuo simplemente capaz (eficiente) de cumplir propósitos externos a él, por imposición o inculcación» (p. 558). La categoría de competencias, más allá de las bondades que han identificado los tecnócratas de la educación, de su complejidad y

polisemia semántica, tiende a reducir la educación a un proceso marcado por la linealidad argumentativa centrada en un significante que reduce el planteamiento educativo a un saber-hacer marcado principalmente por los contenidos de la productividad económica. La relación pedagógica que se establece a partir del modelo pedagógico por competencias en el contexto de la *learning society* desplaza la figura del maestro, debilitando la formación del aprendiz, descuidando la formación del carácter y saboteando desde un discurso «pluralista» toda referencia a virtudes y sabiduría, favoreciendo así la desaparición de la figura del maestro.

La uniformidad no es la regla evolutiva de las sociedades humanas. Pareciera que esta es una máxima ignorada por los agentes estatales, sus comisarios y agentes disciplinarios en los sistemas escolares. En palabras de Murray Rothbard (2019): «Es evidente que el entusiasmo común por la igualdad es, en su sentido esencial, antihumano. Tiende a reprimir el florecimiento de la personalidad y diversidad humana y la propia civilización; es una deriva hacia la uniformidad salvaje (p. 6)». Esta verdad implica ajustar la educación en el sentido de comprender y proyectar procesos de enseñanza-aprendizaje que lean sentidos que desbordan las mismas prácticas instruccionales de la educación. Se debe propiciar y respetar la individualidad concreta de cada persona y de la diferenciación de la sociedad y de la diversidad cultural. La igualdad educativa que propician los estándares educativos tiene que estar al servicio de la maximización de los potenciales de la persona humana y de las comunidades.

Se contempla la posibilidad de una rehumanización desde la educación superior considerando seis acciones centrales: la reinención de la educación como valor social, la recuperación del diálogo en los procesos educativos, la desobediencia lexical frente a la noción de calidad, la recuperación del valor humanizador de los proyectos educativos, la defensa de la educación como bien público y su recuperación como objeto de conocimiento (Jaramillo, 2017, p. 93).

Si se analiza el EBC a partir de marcos epistemológicos de orden relacional proporcionados en las obras de algunos pensadores de diversas tradiciones intelectuales (Bateson, 1991; 2000; Duch, 2006; Scruton, 2018; Touraine, 2009; Voegelin, 2006), lo que se capta es la supervivencia y enorme influencia de modelos conductistas y del peso histórico del positivismo, así como de tendencias reduccionistas en el campo de la

[210]

educación muy alejadas de las ideas, argumentos educativos y visiones que configuran obras y autores como los mencionados anteriormente. Se puede afirmar que el EBC ha perdido de vista a la persona humana, la sociedad y la cultura en toda su complejidad, olvidando que el sujeto, la persona, la comunidad y sus relaciones son los referentes de la educación y de una auténtica filosofía política y educativa (Walsh, 2016; 2020).

Con base Niklas Luhmann (2006) sobre el funcionamiento de los sistemas sociables, se puede afirmar que el discurso educativo del MEN desconoce elementos básicos de la estructura social y cultural de la sociedad y del subsistema educativo. Como consecuencia, el estatismo que proyecta la implantación de un modelo instruccional se expresa como un costoso proceso de burocratización de la educación, cuyos conceptos analíticos y relato dominante de orden tecnocrático frenan la evolución de la complejidad de los sistemas educativos en su capacidad para operar dentro de una sana unidad paradójica de las diferencias, condición que está en el fondo de la Constitución de 1991. El EBC jalona un proceso estatista de la educación que frena los procesos de diferenciación de la sociedad, constituyéndose en una pobre herramienta que propicie desarrollos culturales afines al mandato constitucional.

[211]

Conclusiones

El impacto de la racionalidad del discurso de las competencias en las organizaciones educativas ha sido enorme y sus efectos han inhibido la posibilidad de contar con educadores abiertos a experimentar todas las posibilidades intelectuales que la educación como proceso de reflexión personal, comunitario, político y cultural debe poseer desde un horizonte de transformación social y construcción de libertad.

La noción de competencia ha sido el puente conceptual mediante el cual el MEN ha buscado integrar la complejidad educativa, sin embargo, llama la atención cómo un concepto impuesto por parte de organismos multilaterales como la OCDE se expresa a la luz de su incapacidad dialógica con los aportes de reflexiones generadas desde la filosofía y las ciencias de la educación, y con el propio movimiento pedagógico colombiano. El concepto de competencia no es una noción liberadora, ni permite una lectura y acción contextual de los múltiples sentidos que la acción y la teoría educativa pueden generar a partir de ricos marcos analógicos interpretativos

en la experiencia de orden de la sociedad en las naciones del continente americano. Una educación contextual, en el horizonte del Estado social de derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 115 de Educación, tiene que estar en capacidad de implementar, leer y actuar en contextos históricos, sociales y culturales específicos, y responder a las preguntas, necesidades y desafíos de las comunidades e instituciones, como a los debates sociopolíticos que imponen las coyunturas sociológicas e históricas.

El afinamiento educativo tendrá que considerarse desde una antropología educativa atenta a superar los enfoques teóricos marcados, por un lado, en el univocismo —positivismo—, es decir, centrados en una sola interpretación, por ejemplo, las dadas por el conductismo en sus explicaciones del acto educativo; y por otro lado, en el equivocismo propio de posturas posmodernas que niegan incluso la posibilidad de tener categorías de análisis para la comprensión de las realidades sociales (Primero y Beuchot, 2015).

[212]

La categoría de competencia en su avance hegemónico es la expresión de un discurso interpretativo dominante que implica favorecer una posición positivista e instrumental en el currículo, en las formas de evaluar y en la construcción institucional del país. En los documentos no se propone construir una diversidad educativa que dé cuenta de la diversidad cultural, ni la diversidad epistemológica de distintas disciplinas o conocimientos, muchos de los cuales desbordan el ámbito de competencias jurídicas del Estado colombiano, cuya acción reciente rompe, dado el impulso hegemónico de la noción de competencia, con la autonomía educativa consagrada en Ley 115 de 1994. En realidad, encontramos el socavamiento de la autonomía escolar consagrada en el artículo 77 de la mencionada ley. El Ministerio de Educación Nacional de Colombia, con el impulso que le ha dado a la noción de competencia, rompe con la autonomía que deberían gozar las instituciones educativas, tal como lo expresa el artículo 77.

Como producto de la labor de indagación, se advierte que la noción de competencia se desvía de los marcos sociales que había trazado la Constitución de 1991, cuando esta de manera clara estableció una ruptura semántica con la noción de Estado de derecho que venía de la Constitución de 1886, generando nuevos sentidos marcados por la dimensión jurídica que pensaba el ordenamiento legal de la nación colombiana desde la noción

de Estado social de derecho. Ha sido mucho más influyente y tenido más peso el discurso impuesto de las competencias educativas en sus diversas variantes —ciudadanas, infancia y adolescencia— que el discurso del Estado social de derecho —discurso autónomo— en el eje de la semiosis educativa en Colombia.

El terreno de las competencias no expresa la noción de estructura de realidad en sus dinámicas contemporáneas y en toda su complejidad. La categoría de competencia no está en capacidad de leer las posibilidades de autoorganización de los sistemas escolares, puesto que impone un concepto unifuncional ajeno a los potenciales que brinda la riqueza cultural existente en la sociedad colombiana. El signo competencia impone una realidad alejada del mundo como es y como lo expresa el propio sentido del ordenamiento constitucional colombiano, el cual destaca una visión participativa, cultural y ecológica de realidad. La Constitución de 1991 y la Ley 115 de Educación no se plantean como epistemes del control, en formas de subordinación hacia el Estado desde justificaciones superficiales que frenan el *fundamento existencial* de la nación y la sociedad colombiana.

Referencias bibliográficas

1. Acevedo, Álvaro. (2013). Huellas, resonancias y lecciones del movimiento pedagógico en Colombia. *Praxis & Saber*, 4 (8), pp. 63-85.
2. Bachelard, Gaston. (1978). *La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo*. Siglo XXI.
3. Banks, James. (2017). Failed Citizenship and Transformative Civic Education. *Educational Researcher*, 46 (7), pp. 366-377. <https://doi.org/10.3102/0013189X17726741>
4. Bartlett, Ruth. (2016). Scanning the Conceptual Horizons of Citizenship. *Dementia*, 15 (3), pp. 453-461. <https://doi.org/10.1177/1471301216644114>
5. Bateson, Gregory. (1991). *Sacred Unity: Further Steps to an Ecology of Mind*. Macmillan.
6. Bateson, Gregory. (2000). *Steps to an Ecology of Mind*. Ballantine. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226924601.001.0001>
7. Botero Bernal, Andrés. (2017). Balance de los 25 años de la Constitución de 1991: la Constitución de dioses y la de hombres. *Vniversitas*, 66 (134), pp. 59-92. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj134.bvac>
8. Castañeda-Peña, Harold & Méndez-Rivera, Pilar. (2022). Engaging in Decolonial “Pedagogizations” at a Colombian Doctoral Teacher Education Program in English Language Teaching. *Íkala*, 27 (3), pp. 804-821. <https://doi.org/10.17533/udea.ikala.v27n3a12>

[213]

9. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. (20 de julio de 1991). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

10. Colombia. Congreso. Ley 115. (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la ley general de educación. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85906_archivo_pdf.pdf

11. Charbonnier, Sébastien. (2009). *Deleuze Pédagogue. La fonction transcendante de l'apprentissage et du problème*. L'Harmattan.

12. Chau, Enrique; Lleras, Juanita y Velásquez, Ana María. (2004). *Competencias ciudadanas: de los estándares al aula. Una propuesta para todas las áreas académicas*. Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/2004.01>

13. De Zubiría, Sergio. (2002). La mala pedagogía se hace con buenas intenciones. En: Bustamante Zamudio, Guillermo et al. *El concepto de competencia II: una mirada interdisciplinar*. Sociedad Colombiana de Pedagogía.

14. Duch, Lluís. (2006). *Estaciones del laberinto. Ensayos de antropología*. Herder.

15. Dugas, John. (2001). The Origin, Impact and Demise of the 1989–1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory. *Journal of Latin American Studies*, 33 (4), pp. 807-837. <https://doi.org/10.1017/S0022216X01006216>

16. Fontanille, Jacques. (2001). *Semiótica del discurso*. Universidad de Lima.

17. García Villegas, Mauricio. (2005). Apuntes sobre codificación y costumbre en la historia del derecho colombiano. *Opinión Jurídica*, 4 (8), pp. 53-72. <https://doi.org/10.18046/prec.v0.1396>

18. Hoest, Florelle d'. (2016). El aprendizaje: del signo a la ficción. Un ensayo de filosofía pedagógica. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

19. Hoevel, Carlos. (2021). *La industria académica*. Teseo. <https://doi.org/10.55778/ts877232943>

20. Holmboe, Eric S.; Sherbino, Jonathan; Englander, Robert; Snell, Linda; Frank, Jason R. & ICBME Collaborators. (2017). A Call to Action: The Controversy of and Rationale for Competency-Based Medical Education. *Medical Teacher*, 39 (6), pp. 574-581. <https://doi.org/10.1080/0142159X.2017.1315067>

21. Humphreys, Leanne; Crino, Rocco & Wilson, Ian. (2018). The Competencies Movement: Origins, Limitations, and Future Directions. *Clinical Psychologist*, 22 (3), pp. 290-299. <https://doi.org/10.1111/cp.12143>

22. Janssens, Oona; Embo, Mieke; Valcke, Martin & Haerens, Leen. (2023). When Theory Beats Practice: The Implementation of Competency-Based Education at Healthcare Workplaces. *BMC Medical Education*, 23. <https://doi.org/10.1186/s12909-023-04446-3>

23. Jaramillo Roldán, Rodrigo. (2015). *La calidad de la educación. Los léxicos de la deshumanización*. Desde Abajo.

24. Jaramillo Roldán, Rodrigo. (2017). La calidad en la educación superior colombiana: ¿léxicos de deshumanización? *Uni-Pluri/versidad*, 16 (2), pp. 88-96. <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.328316>
25. Gimeno Sacristán, José (coord.). (2009). Diez tesis sobre la aparente utilidad de las competencias en educación. En: *Educación por competencias, ¿qué hay de nuevo?* (pp. 15-58). Morata.
26. Lee, Mary. (2015). Critical Metaphor Analysis of Citizenship Education Discourse. *Public Relations Inquiry*. 4 (1), pp. 99-123. <https://doi.org/10.1177/2046147X14559934>
27. Luhmann, Niklas. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Herder.
28. Marín Ardila, Luis. (2002). Competencias: saber hacer, ¿en cuál contexto? En: Bustamante Zamudio, Guillermo et al. *El concepto de competencia II: una mirada interdisciplinaria*. Sociedad Colombiana de Pedagogía.
29. Mejía, William. (2000). *Competencias: un desafío para la educación en el siglo XXI. compilación de artículos para comprender mejor las competencias*. Norma.
30. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2002, agosto 23). La revolución educativa. Presentación de la Ministra de Educación Nacional, Cecilia María Vélez. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85758_Archivo_pdf1.pdf
31. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2004). *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas. Formar para la ciudadanía ¡sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer*. MEN.
32. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006a). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas. Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden*. MEN.
33. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006b). *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas. Formar para la ciudadanía... ¡sí es posible!* MEN.
34. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009a). *Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia*. MEN.
35. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009b). *Fundamentaciones y orientaciones para la implementación del Decreto 1290 de 2009*. MEN.
36. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011a). *Orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadanas. Cartilla 1. Brújula. Programa de competencias ciudadanas*. MEN.
37. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011b). *Orientaciones para la institucionalización de las competencias ciudadanas. Cartilla 2 Mapa. Programa de competencias ciudadanas*. MEN.
38. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016a). *Módulo de competencias ciudadanas. Saber-Pro 2016-2. Guía de Orientación*. MEN.
39. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016b). *Secuencias Didácticas de Educación para la Paz. Para ser enriquecidas por los docentes de Colombia*. MEN.

40. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (s. f. a). Revolución educativa. Programas para el desarrollo de Competencias. Dirección de calidad de la educación preescolar, básica y media. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-217596_archivo_pdf_desarrollocompetencias.pdf

41. Ministerio de Educación Nacional (MEN). (s. f. b). Serie de lineamientos curriculares. Constitución política y democracia. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-89869_archivo_pdf6.pdf

42. Morcke, Anne Mette; Dornan, Tim & Eika, Berit. (2013). Outcome (Competency) Based Education: An Exploration of its Origins, Theoretical Basis, and Empirical Evidence. *Advances in Health Sciences Education*, 18, pp. 851-863. <https://doi.org/10.1007/s10459-012-9405-9>

43. Oelkers, Jürgen. (2015). Ist die Erziehungswissenschaft politisch? *Erziehungswissenschaft*, 26 (50), pp. 37-44. <https://doi.org/10.3224/ezw.v26i1.19510>

44. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1996). *Lifelong Learning for All*. OECD.

45. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2000). *La definición y selección de competencias clave. Resumen ejecutivo*. OCDE.

46. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2006, diciembre 30). Recomendación del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:es:PDF>

47. Peñuela Contreras, Diana Milena y Rodríguez Murcia, Víctor Manuel. (2006). Movimiento pedagógico: otras formas de resistencia educativa. *Folios*, 23, pp. 3-14.

48. Primero, Luis Eduardo y Beuchot, Mauricio. (2015). *Desarrollos de la nueva epistemología*. Universidad del Cauca.

49. Quaynor, Laura. (2011). Citizenship Education in Post-Conflict Contexts: A Review of the Literature. *Education, Citizenship and Social Justice*, 7 (1), pp. 33-57. <https://doi.org/10.1177/1746197911432593>

50. Ravagli Cardona, Jorge Alexander. (2022). Education as Socialisation: A Historical-Legal Revision of the Catholic Influence on Colombian Religious Education. *Revista Colombiana de Sociología*, 45 (1), pp. 147-172. <https://doi.org/10.15446/rcs.v45n1.90230>

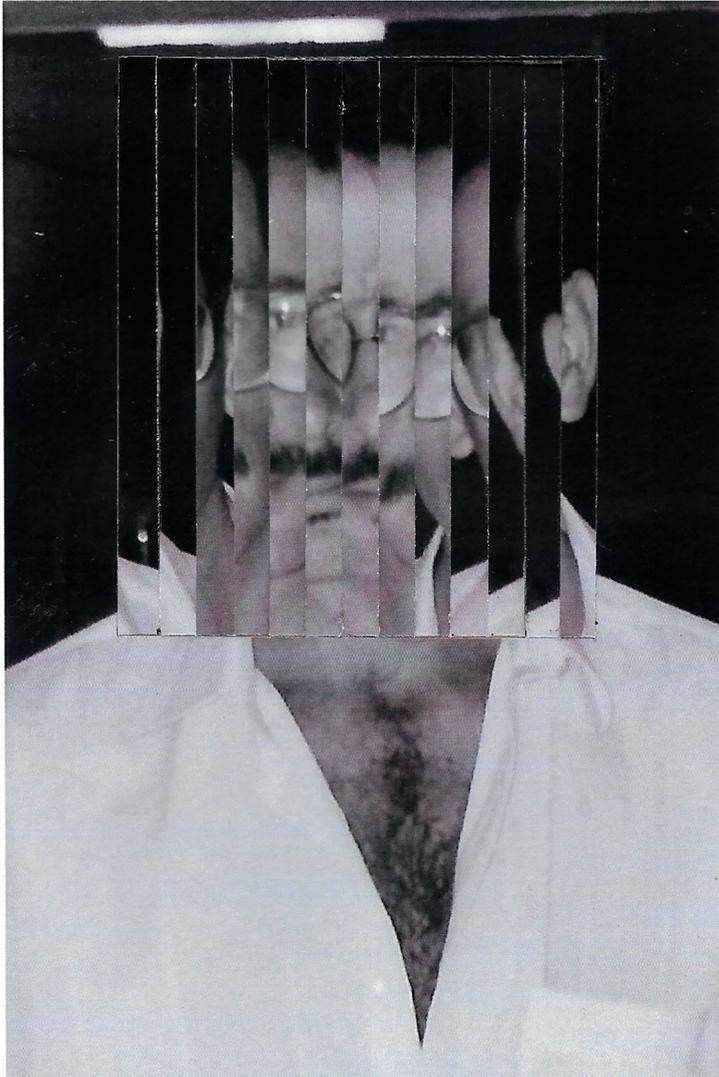
51. Restrepo, Juan Cristóbal. (2006). Estándares básicos en competencias ciudadanas: una aproximación al problema de la formación ciudadana en Colombia. *Papel Político*, 11 (1), pp. 137-175.

52. Rojas, Milton et al. (2019). La participación ciudadana en el proceso constituyente de Colombia de 1991. El derecho a la educación. *Revista de Historia Constitucional*, 20, pp. 1043-1073. <https://doi.org/10.17811/hc.v0i20.548>

53. Rothbard, Murray. (2019). *Educación libre y obligatoria*. Instituto Mises.

54. Rychen, Dominique Simone & Hersh Salganik, Laura (Eds.). (2003). Key Competencies for A Successful Life and a Well-Functioning Society. Hogrefe & Huber.
55. Salas Zapata, Walter Alfredo. (2005). Formación por competencias en educación superior. Una aproximación conceptual a propósito del caso colombiano. *Revista Iberoamericana de Educación*, 36 (9). <https://doi.org/10.35362/rie3692765>
56. Scruton, Roger. (2018). *Sobre la naturaleza humana*. Rialp.
57. Segall, A., Barker, W., Jr.; Cobb, S.; Jackson, G. & Carey, J. (1981). A General Model for Preventive Intervention in Clinical Practice. *Journal of Medical Education*, 56 (4), pp. 324-333. <https://doi.org/10.1097/00001888-198104000-00005>
58. Simons, Maarten y Masschelein, Jan. (2014). *Defensa de la Escuela. Una cuestión pública*. Miño y Dávila.
59. Thomassen, Bjørn. (2017). Gregory Bateson and Eric Voegelin: Silent Dialogues Across the Human Sciences. *History of the Human Sciences*, 30 (3), pp. 86-106. <https://doi.org/10.1177/0952695117706856>
60. Touraine, Alain. (2009). *La mirada social*. Paidós.
61. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (1997, 14-18 July). *Fifth International Conference on Adult Education. Final Report*. UNESCO, Hamburg.
62. Voegelin, Eric. (2006). *La nueva ciencia de la política*. Kairos.
63. Walsh, David. (2016). *Politics of the Person as the Politics of Being*. University of Notre Dame. <https://doi.org/10.2307/j.ctvpg84xk>
64. Walsh, David. (2020). *The Priority of the Person. Political, Philosophical and Historical Discoveries*. University of Notre Dame.
65. Wortmann, Kai. (2023). ¿En qué sentido, si lo hubiera, es la teoría educativa «política»? Una perspectiva pragmatista. *Teoría de la Educación*, 35 (2), pp. 1-20. <https://doi.org/10.14201/teri.31083>

[217]



Artista invitada

Lina Velásquez

Memoria Visual

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Cartografía (fotografías de archivo
intervenidas) 21 láminas

35 x 25 cm

2018



Alcances de la coordinación interinstitucional en Colombia. Un inventario analítico de documentos Conpes, 1993-2015*

*Patricia Herrera-Kit (Colombia)***

*Alejandro Balanzó-Guzmán (Colombia)****

*María José Mateus Grandas (Colombia)*****

*Juan José Cortés Niño (Colombia)******

Resumen

La acción estatal coherente y coordinada plantea retos prácticos y analíticos, tanto en función de los problemas públicos que le dan origen como de los mecanismos que permiten hacerla viable. Este reto no es ajeno a Colombia y para el efecto se han desarrollado múltiples estrategias que se agrupan bajo el rótulo genérico de *mecanismos de coordinación interinstitucional*. Este trabajo analiza estos esquemas de coordinación interinstitucional como mecanismos que habilitan o, por el contrario, restringen una respuesta colaborativa desde

[219]

* Los resultados de la investigación hacen parte del proyecto de investigación adelantado en el marco de Grupo OPERA del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Acción Pública, Poder y Territorio. Doctora en Estudios Políticos. Docente investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: patricia.herrera@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0002-5225-3486 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=i9o9cycAAAAJ>

*** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Educación. Doctor en Gobernanza del Conocimiento y la Innovación. Docente investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: alejandro.balanzo@uexternado.edu.co - Orcid: 0000-0003-3002-5535 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=P1IWqMYAAAJ>

**** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Gerente de Cuenta Bluebox Ventures, Morelia, Michoacán, México. Correo electrónico: mariajosemateusgrandas@hotmail.com - Orcid: 0000-0001-8940-8958

***** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos. Profesional de Gestión II, Subdirección de Política Criminal, Fiscalía General de la Nación, Colombia. Correo electrónico: juan.cortes15@est.uexternado.edu.co

el momento de la formulación de políticas. Empíricamente, el trabajo estudia una muestra de documentos nacionales Conpes sociales entre 1993 y 2015. Analíticamente, se consideran los alcances de su configuración interinstitucional en términos de inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional. Los resultados sugieren que, salvo contadas excepciones, el diseño de la respuesta colaborativa expresa más una pretensión que una realidad. Los resultados arrojan varias rutas para una agenda investigativa y posibles arreglos de cambio institucional sobre la materia.

Palabras clave

Administración Pública; Políticas Públicas; Coordinación Interinstitucional; Respuestas Colaborativas; *Wicked Problems*; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** abril de 2024

Cómo citar este artículo

Herrera Kit, Patricia; Balanzó Guzmán, Alejandro; Mateus Grandas, María José y Cortés Niño, Juan José. (2024). Alcances de la coordinación interinstitucional en Colombia. Un inventario analítico de documentos Conpes, 1993-2015. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 219-248. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a09>

[220]

The Scope of Inter-Institutional Coordination in Colombia. An Analytical Inventory of CONPES Documents, 1993-2015

Abstract

Coherent and coordinated government action is a challenge for public administration as well as for the academy because of the public problems and institutional settings conditioning the shaping of effective strategies for collaborative response. This challenge is not foreign to Colombia, and multiple strategies have been developed for this purpose, which are grouped under the generic label of interinstitutional coordination mechanisms. This paper analyzes these interinstitutional coordination schemes as mechanisms that enable, on the contrary, restrict a collaborative response from the moment of policy formulation. Empirically, the paper studies a sample of national social CONPES documents between 1993 and 2015. Analytically, it considers the scope of their

inter-institutional configuration in terms of inclusiveness, commonality and institutional adjustment. The results suggest that, with few exceptions, the design of the collaborative response expresses more of a pretense than a reality. The results provide several avenues for a research agenda and possible arrangements for institutional change in this area.

Keywords

Public Administration; Public Policies; Interinstitutional Coordination; Collaborative Responses; Wicked Problems; Colombia.

Introducción

Desde hace varias décadas y siguiendo diversas vertientes de literatura sobre administración pública, se identifica un creciente interés por los desafíos que imponen al Estado contemporáneo los llamados nuevos problemas públicos. Esto, sin duda, es resultado de una realidad que confronta a la administración pública con problemas más complejos, transectoriales y multidimensionales (Cunill-Grau, 2014): problemas que no pueden resolverse desde la lógica jerarquizada y racional que alguna vez impuso el modelo burocrático weberiano (Willke, 2006). Estos problemas invitan a pensar en un nuevo estilo del quehacer público que se ve abocado a actuar de modo flexible y dinámico (Prats i Catalá, 2005), y exigen superar las rígidas divisiones sectoriales (Muller, 2006) e institucionales sobre las cuales se ha estructurado el diseño de la gestión y la acción públicas.

En este sentido, se exige a la administración pública desarrollar arreglos que conduzcan a una acción estatal más coordinada e integral que permita abordar la complejidad de las diversas aristas que se constituyen tanto en las causas como en los efectos de los problemas sociales contemporáneos. Sin embargo, si bien los *practitioners*, tanto como académicos, estiman la coordinación como un objeto anhelado y apremiante en el aparato público, no por ello esta surge de modo espontáneo (Cunill-Grau, 2014).

La academia aborda la coordinación siguiendo diversas vertientes: por un lado, a partir del análisis de las políticas públicas a través de estudios sobre la coordinación de políticas (Bronzo y Repetto, 2015; Cejudo y Michel, 2015; Martínez, 2010; Repetto, 2009, octubre 27-30; Repetto y Fernández, 2012; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010) y, por lo tanto, sobre su coherencia interna y externa (Cejudo y Michel, 2016); por otro lado, la coordinación constituye un tema de particular interés en estudios de gestión pública. Aquí la coordinación revela múltiples y diversas líneas de investigación que se refieren a nociones que podrían discutirse como sinónimos.

Naturalmente, esta preocupación aplica también a contextos prácticos en la esfera estatal. El caso colombiano exhibe un interés en facilitar espacios para la coordinación interinstitucional, dando lugar a apuestas colaborativas. De hecho, la noción de coordinación interinstitucional es

[222]

habitual en la práctica institucional colombiana. Sustentada en un marco normativo habilitante (Ley 489 de 1998), pareciera hacer parte del día a día de la administración pública en los órdenes nacional y territorial. Sobre el particular, el artículo 45 define la creación de comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos.

En Colombia, la coordinación interinstitucional se manifiesta con un repertorio de esquemas: mesas de trabajo, comités, comisiones, grupos de trabajo, entre otros (Herrera-Kit, Balanzó-Guzmán, Parra y Rivera, 2021), que reúnen instituciones públicas en espacios compartidos para trabajar un tema, una política o un asunto público. Sus mecanismos de creación son de diverso orden, lo que también explica por qué en la práctica institucional se puede ubicar una cantidad elevada de espacios interinstitucionales que convocan, cuando menos, dos sectores o instituciones.

Cabe, sin embargo, la pregunta: ¿en qué medida estos esquemas favorecen la coordinación intersectorial? Si bien en el quehacer público la creación de tales espacios interinstitucionales es habitual, interesa explorar la presencia de factores que habilitan las dinámicas de coordinación. En este contexto, este artículo se suma a una línea de literatura preocupada por indagar por los fenómenos de respuestas colaborativas en el agregado del ciclo de vida de las políticas públicas que, para el caso colombiano, es un programa de investigación en construcción. Esta constatación, que se reafirma con la revisión del estado de la discusión académica, justifica el carácter exploratorio de los hallazgos que se presentan y a la vez reafirma la necesidad de avanzar en futuros estudios a profundidad que aporten una mirada cualitativa y comprensiva de las dinámicas habilitantes de la coordinación interinstitucional en el contexto nacional.

Con el fin de desarrollar el propósito de este estudio, en el artículo se hace un inventario analítico de los documentos de política social emitidos por el Consejo Nacional de Política Social (Conpes) del Departamento Nacional de Planeación (DNP, s. f.). El Conpes estudia y aprueba documentos de política que materializan acuerdos y crean diversos arreglos interinstitucionales, tanto para la formulación como para la puesta en marcha de las acciones públicas. Esta revisión de los documentos Conpes sociales verifica el potencial de integración en las

respuestas colaborativas presentes en las herramientas de planeación en Colombia entre 1993 y 2015. Dicho potencial se constata a partir de la identificación, en la descripción del diseño de los mecanismos creados en los Conpes, de los factores habilitantes de la coordinación interinstitucional para la respuesta colaborativa que propone el marco analítico de Nuria Cunill-Grau (2014).

En el artículo se hace una revisión de los debates vigentes en la literatura sobre las instancias intersectoriales. Esta lectura parte de la discusión más amplia sobre problemas públicos, particularmente, aquellos entendidos como *wicked* —perversos—, y la búsqueda de su abordaje y solución a partir de respuestas colaborativas. A partir de la propuesta analítica de Cunill-Grau (2014), el aparte cierra con una síntesis analítica sobre los factores que habilitan el potencial de integración entre entidades y que, por lo tanto, indicarían una respuesta colaborativa funcional.

Los resultados del estudio muestran que, pese a la tendencia incremental de esquemas de coordinación, refrendados en el caso colombiano por la norma, el potencial de integración de respuestas colaborativas es más bien lánguido. Estos resultados tienen implicaciones en política, a efectos de verificar la efectividad de tales instancias. Asimismo, sugieren posibles rutas de investigación en torno a los modos de operación que escapan a este marco analítico, así como a la incidencia a mediano y largo plazos de los mecanismos de respuesta colaborativa en la gestión de las políticas públicas intersectoriales.

[224]

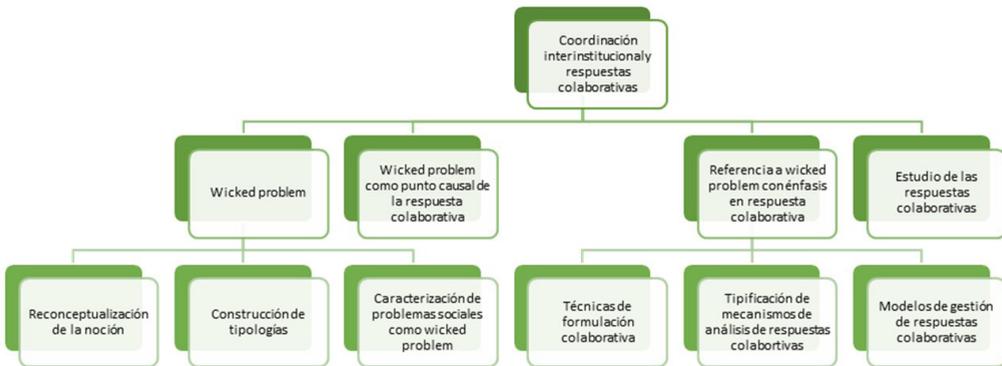
1. Discusiones sobre los mecanismos de respuestas colaborativas y sus potencialidades de integración

Este apartado tiene un doble objetivo: en primer lugar, se pretende situar la discusión sobre la coordinación interinstitucional y las respuestas colaborativas en el marco más amplio de los problemas públicos perversos; en este sentido, se argumenta que la literatura y la práctica institucional han identificado en la coordinación interinstitucional una alternativa para la gestión colaborativa de la complejidad que planea este tipo de problemas para la administración contemporánea. En segundo lugar, y como consecuencia del planteamiento previo, la sección presenta un esquema analítico de coordinación interinstitucional para los esquemas creados como espacios de gestión de las respuestas colaborativas.

1.1 El estudio de los *wicked problems* y las respuestas colaborativas como mecanismo para su gestión

La literatura sobre coordinación interinstitucional muestra cuatro grandes vertientes: i) estudios que buscan comprender problemas perversos —conocidos como *wicked problems* en la literatura angloparlante—; ii) investigaciones que a partir de la identificación de tales problemas como punto causal buscan analizar el diseño de respuestas colaborativas interinstitucionales como estrategias de gestión; iii) trabajos que, si bien hacen referencia a algún problema perverso, dirigen su atención al análisis de las respuestas colaborativas a las que dan lugar; y iv) trabajos que, sin hacer referencia a problemas, se centran en el análisis de las respuestas colaborativas (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Vertientes de discusión en torno a las respuestas colaborativas.



[225]

Fuente: elaboración propia.

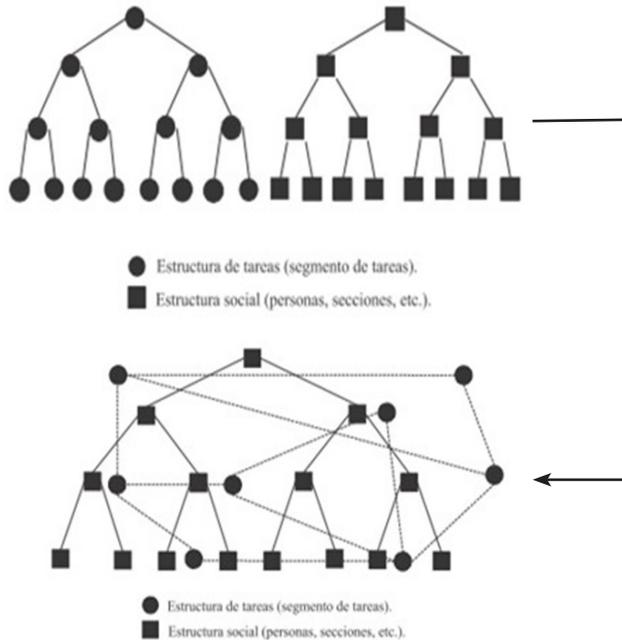
Si bien en esta polifacética y prolífica literatura se encuentran estudios tanto teóricos y desarrollos conceptuales (Cunill-Grau, 2014; Hood, 2005; Licha y Molina, 2006; Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010) como trabajos empíricos aplicados a los más diversos temas (Cunill-Grau, Fernández y Thezá, 2013; Christensen, Danielsen, Læg Reid y Rykkja, 2016; Christensen y Læg Reid, 2008; Herrera-Kit, 2019), la reflexión académica es excepcional para el caso colombiano.

La primera vertiente recoge los trabajos que abordan la discusión sobre los problemas perversos —*wicked problems*—, concepto acuñado por Horst Rittel y Melvin Webber (1973)

. Este tipo de problemas «hace referencia a fenómenos sociales complejos cuya comprensión, delimitación e intervención traspasan los límites de los sectores, organizaciones y políticas específicas porque no pueden ser compartimentalizados (Lægreid y Rykkja, 2015; Lægreid y Rykkjab, 2015; Willke, 2006)» (Herrera-Kit, 2019, p. 275).

Este camino de investigación ha sido particularmente fructífero, tanto por las dimensiones que han venido explorando los trabajos como por las posturas epistemológicas de quienes reconocen que los problemas hoy son más complejos y, en especial, imposibles de resolver desde la lógica del modelo burocrático weberiano. La literatura hace uso de la noción de forma más o menos explícita (Xiang, 2013), y otorga especial relevancia a los desafíos que este tipo de problemas le imponen a la administración pública en términos de gestión. Son trabajos que invitan a pensar nuevas formas de administrar la transectorialidad que los caracteriza. Esta transformación la sintetiza el trabajo de Helmut Willke (2006) de la siguiente forma:

Gráfica 2. Transformación de la estructura burocrática frente a problemas complejos.



Fuente: tomado de Willke (2006, pp. 194-195).

A partir de esta definición y del trabajo de Rittel y Webber (1973), algunos autores analizan o recategorizan la noción seminal (Australian Public Service Commission, 2007; Head y Alford, 2013; Conklin, 2005; Duckett, Feliciano, Martin y Munoz, 2016; Norton, 2012). Otros, como Peter Tatham y Luke Houghton (2011), Brian Head y John Alford (2013) y Nancy Roberts (2000) avanzan en la construcción de tipologías. Finalmente, se encuentran trabajos que buscan catalogar y caracterizar los atributos de diversos problemas en tanto problemas perversos (Clemente, 2011; Herrera-Kit, 2019; McCandless, 2013; Tatham y Houghton, 2011).

La segunda vertiente de trabajo, relativa a las respuestas colaborativas, parte de la noción de problemas perversos para abordar la discusión sobre la intersectorialidad, los cuales comparten el reconocimiento de que los problemas perversos conducen a la necesidad de pensar en alternativas de gestión intersectorial y, por lo tanto, de mecanismos interinstitucionales que adquieren la forma de respuestas colaborativas. Aquí se pueden catalogar trabajos como los de Duckett *et al.* (2016), Brian Head, Helen Ross y Jennifer Bellamy (2016), Richard Hutchinson, Stephen English y Mohamed Mughal (2002), Per Lægred y Lise Rykkja (2015), y Vyjeyanthi Periyakoil (2007), entre otros.

[227]

Estos trabajos analizan las respuestas colaborativas para problemas tan diversos como el sistema de salud, manejo de armas químicas y terrorismo biológico, prevención de desastres o manejo de recursos naturales. Aquí también se pueden catalogar los trabajos de Joan Prats i Catalá (2005), los cuales invitan, frente a este tipo de problemas cada vez más flexibles y dinámicos, a la introducción de estilos de administración más gerenciales de la administración pública. Por otro lado, Tom Christensen y Per Laegrid (2007), además de reconocer el efecto que generan los problemas perversos para la administración, destacan la necesidad de una intervención intersectorial que permita superar los denominados «silos» que dejó como consecuencia la primera ola de reformas de la Nueva Gestión Pública. Desde una perspectiva sistémica, investigaciones como las de Willke (2006) y Yannis Papadopoulos (1995; 2000) encuentran en la respuesta intersectorial la posibilidad de superar la llamada miopía sistémica inducida por la hiperespecialización de las tareas organizacionales que, a su vez, impide ver la globalidad de los problemas a ser tratados.

La tercera vertiente de trabajos, a diferencia de la anterior, reconoce explícitamente los problemas complejos o el asignar el causal que conduce a la intersectorialidad a otros factores, pero su énfasis está en el estudio de las respuestas colaborativas. Aquí también se pueden ubicar diversos intereses de indagación: por un lado, los textos que procuran tipificar mecanismos o técnicas de formulación colaborativa de políticas o estrategias, como las investigaciones de Duckett *et al.* (2016), Hutchinson, English y Mughal (2002), y Anne Tietjen y Gertrud Jørgensen (2016). Otros centran su atención en los modelos de gestión intersectorial de problemas complejos, explorando la colaboración vertical u horizontal y alternativas como el *one-stop-shop*, coordinación nación-territorio, coordinación interministerial, entre otros. En este grupo se pueden catalogar los trabajos de Duckett *et al.* (2016), Head, Ross y Bellamy (2016), Lægreid y Rykkja (2015), Tatham y Houghton (2011). Algunos pretenden tipificar estos arreglos en función, por ejemplo, de su naturaleza más o menos autoritaria, competitiva o colaborativa.

La cuarta vertiente agrupa trabajos que centran su atención en las distintas formas y alternativas contemporáneas de gestión de problemas sociales, entendidos de forma más amplia (Lægreid y Rykkja, 2015; Ansell y Gash, 2007). Esta literatura otorga un papel cardinal a la necesidad de respuestas colaborativas que, bajo diversas manifestaciones, sugieren ayudar a la gestión contemporánea. Destaca Cunill-Grau (2005, octubre 18-21; 2014), cuyos trabajos han explorado factores habilitantes que favorecen o restringen la potencialidad de integración interinstitucional para la gestión de respuestas colaborativas.

1.2 Marco analítico: el potencial de integración de los mecanismos de coordinación para la gestión de respuestas colaborativas

El trabajo de Cunill-Grau (2014) parte del reconocimiento de la complejidad de las dinámicas contemporáneas de la administración de políticas, en especial, de las sociales. Para la autora y otros investigadores como Fabián Repetto (2009, octubre 27-30), para que las políticas logren su acometido deben ser integrales. La integralidad de las políticas está directamente relacionada con las capacidades que la administración tenga de gestionar de manera coordinada entre varios sectores o instituciones su diseño y puesta en marcha. Las respuestas intersectoriales se perfilan, así, como una posibilidad deseable que, sin embargo, está condicionada por factores que pueden habilitar, potenciar, restringir y bloquear tal pretensión.

Al respecto, Cunill-Grau (2014) sostiene que en el marco de las respuestas intersectoriales existen diversos grados de relacionamiento entre las entidades. Estos grados oscilan entre la mera colaboración que, pasando por fases de convergencia y consolidación, pueden llegar al logro de la integración. La integración expresaría, entonces, el grado más intenso de intersectorialidad. Estos grados de relacionamiento son dados en función de: i) la inclusividad en la definición de los problemas, así como de sus soluciones; ii) la mancomunidad en la puesta en marcha de las soluciones; y iii) los ajustes en las estructuras organizacionales de las entidades que favorezcan el funcionamiento intersectorial (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Factores que habilitan un alto grado de integración en los mecanismos de coordinación para la gestión de las respuestas colaborativas.

<p>Inclusividad (formulación de la política)</p>	<p>Mancomunidad (implementación de la política)</p>	<p>Ajuste organizacional</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación conjunta • Programación presupuestaria común • Seguimiento y evaluación compartidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se comparte ejecución de decisiones • Se comparte información • Se comparten recursos • Se comparte seguimiento y evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteraciones en las estructuras organizativas

Fuente: elaborado a partir de Cunill-Grau (2014, p. 25).

Este marco analítico supone un proceso incremental a partir del cual la satisfacción de condiciones en cada uno de los niveles implica un grado de colaboración específico y la profundidad de la integración y el funcionamiento de las respuestas colaborativas están determinados por factores habilitantes que afectan tanto la inclusión como la mancomunidad y los ajustes organizacionales. Por lo tanto, también son los factores que condicionan el potencial de integración en el marco del mecanismo de coordinación.

2. Metodología

La finalidad del ejercicio apunta a verificar el funcionamiento de los mecanismos de gestión de respuestas colaborativas. Para esto, a partir del análisis del contenido de los documentos Conpes sociales, el estudio verifica la presencia de factores que habilitan el funcionamiento de los mecanismos de coordinación para la gestión de respuestas colaborativas

y, por lo tanto, su potencial de integración. Como tal, el ejercicio tiene carácter interpretativo (Yanow, 1999) a partir de una base documental.

2.1 Datos

La descarga del archivo histórico de los 4140 los documentos CONPES creados desde 1967 hasta noviembre de 2015 se llevó a cabo del portal del DNP en febrero de 2018. Este universo está dividido en dos categorías: i) los Conpes económicos, con 3968 documentos producidos entre 1967 y 2015; y ii) 181 Conpes sociales que, según la base de datos disponible hasta 2018 en el portal, se producen entre 1993 y 2015.

Se elige el universo de los documentos Conpes sociales pues, con base en los hallazgos de los debates académicos en torno a problemas sociales, se asume que allí se encuentran las políticas dirigidas a atender problemas públicos que requieren de una intervención intersectorial, lo que, en consecuencia, puede conducir a la necesidad de contar con mecanismos de respuestas colaborativas para la atención de problemas como pobreza multidimensional, derechos humanos y educación, entre otros.

2.2 Alcances de las fuentes

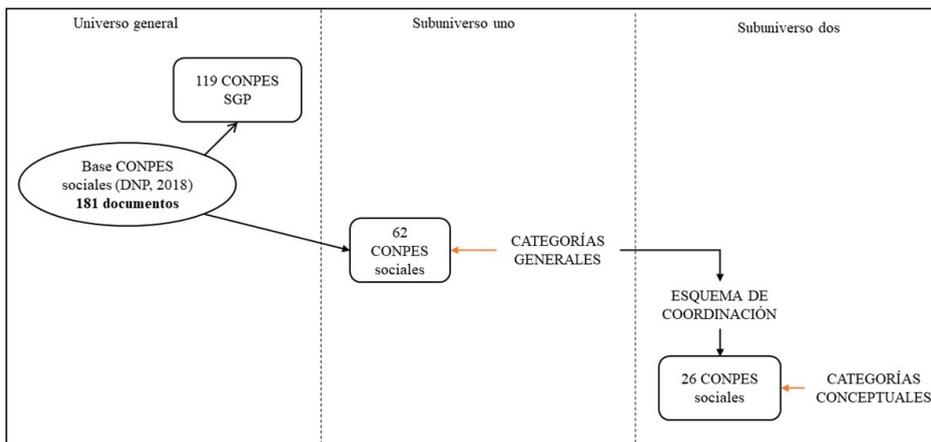
A partir de una revisión preliminar del universo de 181 documentos Conpes sociales se llega a la primera inferencia. Pese a que el portal del DNP cataloga los Conpes en tanto sociales, los documentos que allí se registran combinan diferentes tipos de instrumentos y documentos de política. En primer lugar, integran 119 documentos correspondientes a la distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) que no aportan detalle de interés para el estudio, dado que se trata de instrumentos de política cuyo propósito, a diferencia de los documentos de política (Herrera-Kit y Centeno, 2022), cuya gestión no requiere, de manera recurrente, del diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional. En segundo lugar, el primer universo sugiere no registrar todos los documentos de políticas sociales que, a su vez, están clasificados, para 2018, en el portal del DNP en la categoría de Conpes económicos.

Se debe precisar que la información se obtiene del portal del DNP y, por lo tanto, el proceso de construcción de la base de datos está sujeta a los criterios de catalogación institucional. Lo anterior conduce a que del universo inicial de 181 documentos Conpes susceptible de ser analizado se reduce

[230]

a 62 documentos (véase gráfica 4). Se estima, no obstante, que la base de datos resulta suficiente para i) verificar la pertinencia y operatividad de las categorías analíticas, así como para ii) arrojar resultados que muestren una tendencia verificable en ejercicios cuantitativos posteriores de mayor alcance.

Gráfica 4. Proceso de construcción y delimitación del universo de documentos para el análisis.



Fuente: elaboración propia.

[231]

La gráfica 4 muestra el proceso de filtrado de documentos Conpes analizados en este estudio. Tras descartar los Conpes con error, se muestra el Subuniverso 1 de Conpes sociales (N=62), dentro del cual se encuentra el Subuniverso 2 analizable a la luz del marco conceptual (N=26), previamente esbozado.

2.3 Definición de categorías

Para el procesamiento de los documentos Conpes se elaboró una base de datos en Excel en función de categorías preestablecidas.¹ La delimitación

¹ Dado el valor que tienen los documentos Conpes como documentos de política, la base de datos de Conpes 1993-2015 se ha explorado y trabajado a partir de diversas perspectivas y alcances en el marco de la línea de investigación Administración pública, políticas públicas y gobernanza del Grupo OPERA del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Uno de sus resultados se materializó en el estudio del cambio en instrumentos de política (Herrera-Kit y Centeno, 2022).

de las categorías se llevó a cabo a partir de una revisión inicial iterativa del universo de documentos de política Conpes.

2.3.1 Categorías descriptivas

Las categorías descriptivas agrupan los elementos que permiten caracterizar los documentos Conpes según el sector o sectores que atiende, las entidades que lideran el diseño del documento, la existencia de indicadores de seguimiento y la cantidad de esquemas de coordinación creados, entre otros (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Descripción de las categorías descriptivas de análisis del contenido de los documentos Conpes.

Tipo	Categoría	Descripción de la categoría
Descriptores de contexto	Conpes sectorial-poblacional-territorial. Enfoque del Conpes	Busca clasificar, diferenciar y cuantificar los documentos Conpes en función del alcance de su objetivo general. Para esto se hace distinción entre documentos dirigidos a un sector —salud, educación, entre otros—, a una población —comunidades afrocolombianas, personas con discapacidad, mujeres, entre otros— o a un territorio —dirigidos a regiones específicas del país—.
	Sector que atiende el Conpes	Se identifica el sector que atiende el Conpes. Si el Conpes atiende más de dos sectores es catalogado como intersectorial.
	Naturaleza del tipo de Conpes	Se pretende distinguir, para luego cuantificar, la manera como el tomador de decisión denomina el documento en función del alcance que se le asigne —políticas, lineamiento, estrategia, entre otros—.
	Crea-sustituye-actualiza-corrige	Se busca identificar el grado de cambio que caracteriza el documento.
	Sistema de indicadores	Pretende cuantificar la inclusión de indicadores en el documento Conpes
	Tipo de indicadores	Busca distinguir y cuantificar el tipo de indicadores que se incluyen en los documentos Conpes.
	Plan de acción	Pretende distinguir y cuantificar la inclusión de referencia a un plan de acción.
	Presupuesto	Se busca identificar referencias a la proyección de presupuesto para su implementación.
	Cantidad de entidades que formulan el Conpes	A diferencia de la categoría anterior, en esta se busca cuantificar las entidades que participan en la formulación de cada documento. Como se mencionó en la exposición conceptual, la solución de problemas complejos suele convocar diversas competencias institucionales. No obstante, la pretensión de integralidad obtenida a partir de una mayor cantidad de entidades intervinientes puede aumentar la complejidad de la coordinación.

[232]

Cuadro 1. (Continuación).

Tipo	Categoría	Descripción de la categoría
Descriptores de fenómeno	Esquema de coordinación	Hace referencia a la forma que asume la respuesta colaborativa que se incluye en el Conpes, por ejemplo, mesa de trabajo interinstitucional, consejo, comité, entre otros. Se trata de una pregunta de filtro que permite diferenciar los dos universos de análisis: los Conpes que no cuentan con orden de creación de un esquema de gestión y los documentos que crean uno o varios espacios. Los documentos que responden a este último criterio conforman el Subuniverso 2 de análisis, cuya revisión se hace con base en las categorías conceptuales propuestas en el trabajo de Cunill-Grau (2014).
	Esquema de coordinación creados (cantidad)	Esta categoría permite cuantificar la cantidad de esquemas de gestión creados por cada documento Conpes, así como cuantificar la totalidad de esquemas por año.
	Esquema de coordinación nacional-nación-territorio-territorial	Se busca identificar y cuantificar los esquemas de coordinación nación-territorio, así como los esquemas territoriales de coordinación interinstitucional que se crean en los documentos Conpes
	Creación de esquema múltiple	Se pretende identificar si el documento Conpes crea más de un esquema de gestión interinstitucional.
	Nombre del esquema de coordinación	Esta categoría busca elaborar una lista de tipos de esquemas de articulación que se crean.

[233]

Fuente: elaboración propia.

2.3.2 Categorías conceptuales

Las categorías conceptuales emplean las dimensiones analíticas propuestas en el trabajo de Cunill-Grau (2014) con el propósito de inferir la potencialidad de integración de los mecanismos de coordinación para la gestión de las respuestas colaborativas que crean los documentos Conpes. La priorización de las categorías que se enuncian en el cuadro 2 no recogen la totalidad de los factores habilitantes que propone el marco analítico. Esto es resultado del contenido descriptivo de los documentos Conpes, lo que a la vez define los límites de operacionalización del esquema analítico de Cunill-Grau e invita a avanzar, en futuros estudios, hacia ejercicios complementarios sobre una muestra de políticas.

Cuadro 2. Descripción de las categorías genéricas de análisis del contenido de los documentos Conpes.

Categoría	Descripción de la categoría
Sistema de seguimiento conjunto	Se busca identificar si el Conpes hace referencia a un sistema de seguimiento conjunto.
Sistema de información conjunto	Se busca identificar si el Conpes hace referencia a un sistema de información conjunto.
Presupuesto conjunto*	Se busca identificar si el Conpes hace referencia a la existencia de un presupuesto conjunto.
Ajuste organizacional	Busca identificar si el Conpes hace referencia a ajustes organizacionales que hayan emprendido las entidades que hacen parte del Conpes para la puesta en marcha del esquema de coordinación.

Fuente: elaboración propia. * Si bien esta categoría se considera en el marco analítico de Cunill-Grau (2014), para efectos de este ejercicio la categoría sólo se anuncia, pero no se toma en cuenta por las restricciones que al respecto presenta la información.

Para el efecto y teniendo en cuenta el tipo de información que caracteriza los documentos, se retiene la verificación de tres categorías: i) la existencia de un sistema de indicadores compartido; ii) la existencia de un sistema de información compartido; y iii) la evidencia de procesos de ajuste institucional. Estas categorías traducen los referentes analíticos a objetos verificables en los documentos Conpes.

3. Resultados

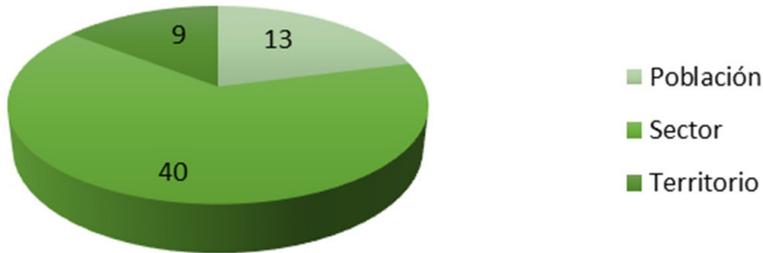
En este apartado se muestra la caracterización del universo analizado, se detallan las características de contexto de los documentos Conpes, así como se describen aquellos factores que pueden habilitar, potenciar, restringir y bloquear la pretensión de coordinación interinstitucional para la gestión de las respuestas colaborativas.

3.1 Contextos e intencionalidad de los documentos Conpes

En esta sección se caracterizan los documentos Conpes a partir de sus modos de acción. Se destacan aquellos atributos que muestran la intencionalidad de los documentos en función de su interés, alcance y condiciones de implementación.

En términos de interés general, la gráfica 5 muestra los enfoques de los documentos Conpes analizados, dando cuenta del alcance y racionalidad de sus objetivos generales. De los 62 documentos Conpes sociales de la base de datos, 40 corresponden a acciones sectoriales, 9 definen sus objetivos en torno a prioridades territoriales y 13 elaboran sobre problemas de índole poblacional.

Gráfica 5. Enfoque del objetivo general de los documentos Conpes.

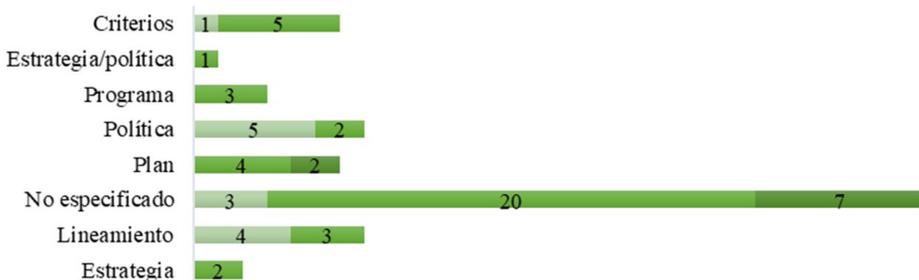


Fuente: elaboración propia.

En términos de naturaleza, la gráfica 6 relaciona el enfoque de los documentos. Aquí se muestra el tipo de alcance normativo u operacional al que aspira cada documento, en tanto que herramienta de política. Así, entre los 62 documentos se encuentran aquellos que definen, por ejemplo, lineamientos, planes, políticas o estrategias, entre otros. Predomina un rótulo de «no especificado» que corresponde a aquellos documentos que no hacen explícito en la formulación de su título una ambición clara. En los párrafos que siguen se ahondará sobre este rasgo específico de los documentos.

[235]

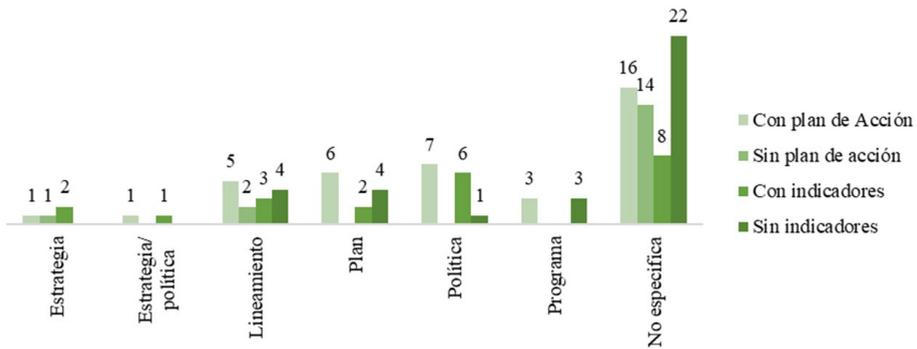
Gráfica 6. Relación naturaleza de documento Conpes versus el alcance del objetivo general de los Conpes.



Fuente: elaboración propia.

En términos de sus atributos sustantivos en tanto política pública, la gráfica 7 detalla la existencia de planes de acción e indicadores según la naturaleza de los documentos. En aquellos documentos que no especifican su naturaleza es donde más se incluyen planes de acción o indicadores, en tanto que elementos operacionales. Allí, 16 documentos cuentan con plan de acción contra 14 que no. En este mismo rótulo, sólo 26% esboza el desarrollo de indicadores de seguimiento.

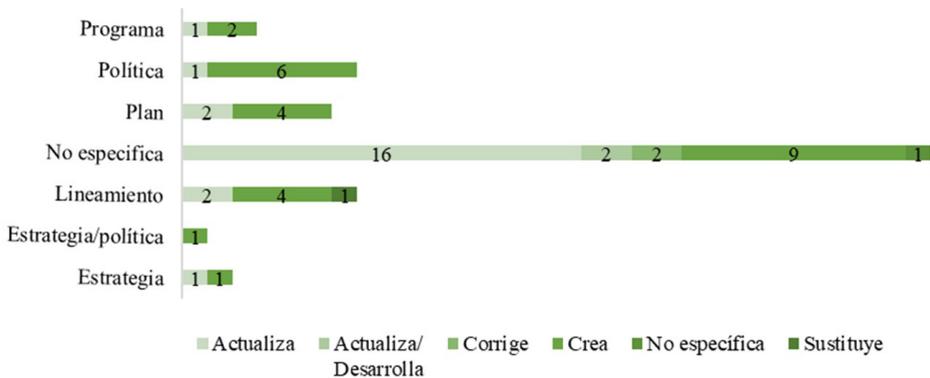
Gráfica 7. Presencia de referencia a plan de acción y sistema de indicadores por naturaleza de documento Conpes.



[236]

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 8. Relación naturaleza documento versus función.



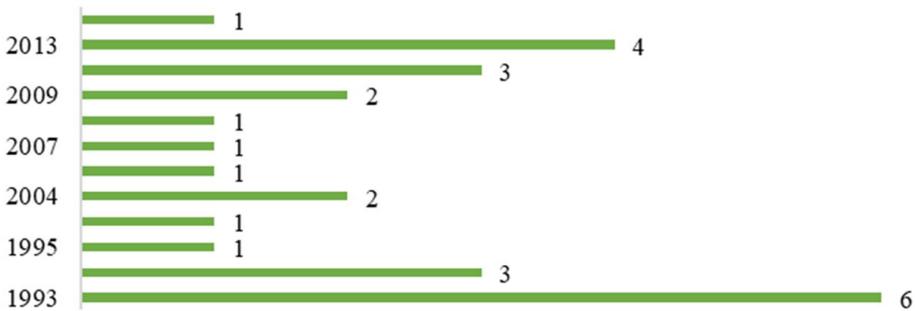
Fuente: elaboración propia.

El último elemento tiene que ver con la función de los documentos Conpes en sus escenarios de gestión de política, esto es, por ejemplo, crear, corregir o actualizar marcos de política existentes. La gráfica 8 muestra el detalle sobre las funciones de política en torno a su naturaleza específica. En general, los documentos crean o actualizan políticas. Destaca el caso de los documentos sin especificación, en los que, de los 30 documentos, 16 actualizan decisiones previas y 9 crean lineamientos.

3.2 Características de respuesta colaborativa en documentos Conpes sociales

Esta sección elabora sobre los documentos Conpes que efectivamente muestran arreglos de respuesta colaborativa. En este sentido, la gráfica 9 muestra la distribución en el tiempo de 26 documentos analizables —41% del universo de datos— y configura el llamado Subuniverso 2 (véase gráfica 4). La sección se elabora sobre los rasgos de estos arreglos.

Gráfica 9. Cantidad de documentos Conpes que por año crean esquemas de coordinación.



[237]

Fuente: elaboración propia.

3.2.1 Caracterización de las respuestas colaborativas

La primera característica tiene que ver con la cantidad de entidades involucradas en el despliegue de respuestas colaborativas. La tabla 1 muestra la tendencia de participación de entidades en cada documento Conpes social a partir de un mapa de calor. La intensidad en verde señala una mayor participación de entidades. En la parte inferior de la tabla se muestra la cantidad promedio de entidades por año.

Tabla 1. Variación de la cantidad de entidades participantes en cada documento Conpes, 1993-2014.

	1993	1994	1995	2001	2004	2006	2007	2008	2009	2012	2013	2014
	3	2	2	1	9	9	4	6	3	16	19	3
	2	1			4				3	3	21	
	6	1								9	18	
	2									9	11	
	2											
	2											
Cantidad de entidades por año	17	4	2	1	13	9	4	6	6	28	69	3
Promedio de entidades por año	2,8	1,3	2,0	1,0	6,5	9,0	4,0	6,0	3,0	9,3	17,3	3,0

Fuente: elaboración propia.

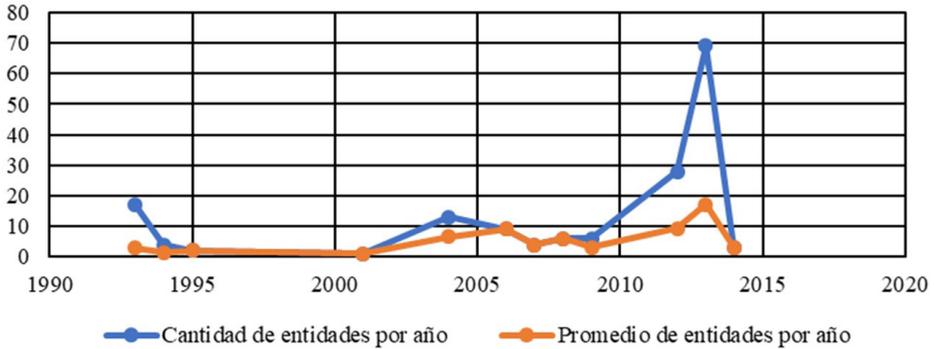
[238]

A la par con el panorama que constata la literatura académica en cuanto al reconocimiento de las bondades y necesidades de acciones intersectoriales para la gestión de los problemas complejos, la tendencia colombiana a la respuesta colaborativa es evidentemente creciente. Es decir que, con el paso de los años, la cantidad de entidades involucradas en la formulación de cada documento Conpes aumenta. La gráfica 10 muestra este detalle, con la comparación de la cantidad total de entidades con iniciativa de política versus el promedio de participación en arreglos colaborativos.

Esta descripción preliminar confirma que la práctica institucional colombiana evidencia interés en la formulación de respuestas colaborativas de carácter intersectorial. El progresivo aumento de la cantidad de entidades que participan en la formulación de cada documento, el aumento de la cantidad de entidades que participan por año, así como el aumento del promedio de entidades por año dan cuenta de la tendencia. Esta tendencia a la respuesta colaborativa puede responder a prácticas de política que muestran i) una comprensión más multidimensional de los problemas atendidos o quizás ii) el interés en proponer diseños más integrales para su solución pública.

El segundo aspecto tiene que ver con la cantidad de esquemas de respuestas colaborativas puestas en marcha (Herrera-Kit, 2019), esto es, los recursos operacionales a través de los cuales se ejecuta esta intención. Como lo muestra la gráfica 11, se refieren a mesas de trabajo, comités u otros espacios o mecanismos que sirven como vehículos para la colaboración.

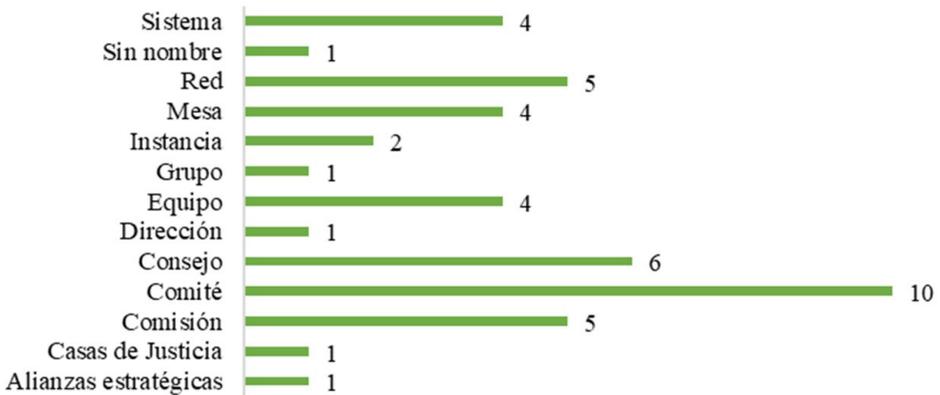
Gráfica 10. Total de entidades por año versus promedio de entidades que participan en la elaboración de los documentos Conpes por año.



Fuente: elaboración propia.

[239]

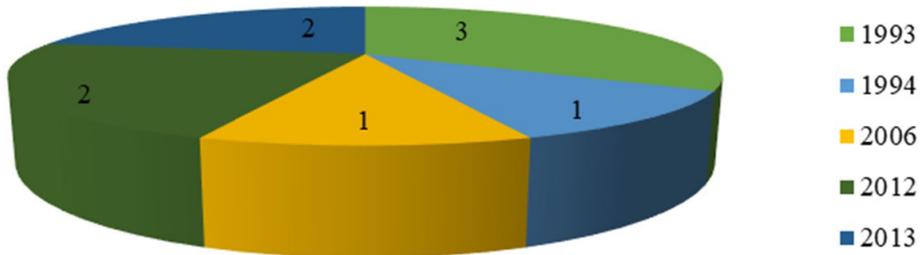
Gráfica 11. Tipo de esquema de respuestas colaborativas.



Fuente: elaboración propia.

Y tal como muestra la gráfica 12, en algunos casos los documentos Conpes sociales crean esquemas múltiples de respuesta colaborativa.

Gráfica 12. Cantidad de documentos Conpes por año que crean esquemas múltiples.

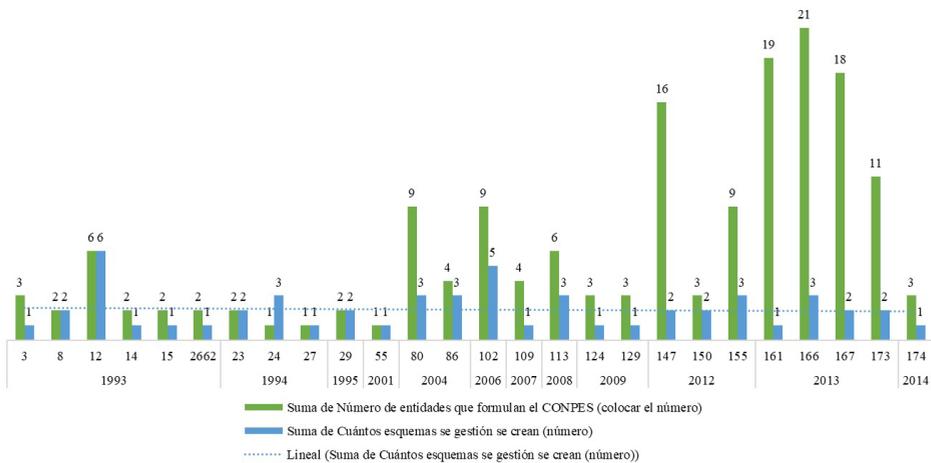


Fuente: elaboración propia.

La gráfica 13 relaciona la cantidad de entidades que participan en la formulación de documentos Conpes que crean esquemas de coordinación con la cantidad de esquemas creados. No parece existir una relación entre el aumento de entidades y la cantidad de esquemas en cada documento. Así, pese al aumento de entidades que participan y, por lo tanto, de una creciente complejidad en los procesos de toma de decisión y la dimensión de la intervención pública, no hay una relación proporcional directa en la cantidad de esquemas previstos.

[240]

Gráfica 13. Cantidad de entidades que formulan el documento Conpes versus cantidad de esquemas que crea.



Fuente: elaboración propia.

En el universo de los 26 documentos se pueden identificar diferentes tipos de esquemas de coordinación según el grado de gestión. En este sentido, los documentos analizados dan cuenta de la creación de esquemas de respuesta colaborativa en el ámbito nacional: 14 documentos crean esquemas de respuesta colaborativa entre los ámbitos nacional-territorial y 7 crean esquemas de respuesta colaborativa del ámbito territorial. La cantidad de esquemas de respuesta colaborativa supera la muestra, pues hay formulaciones múltiples.

3.2.2 Inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional en los documentos Conpes sociales

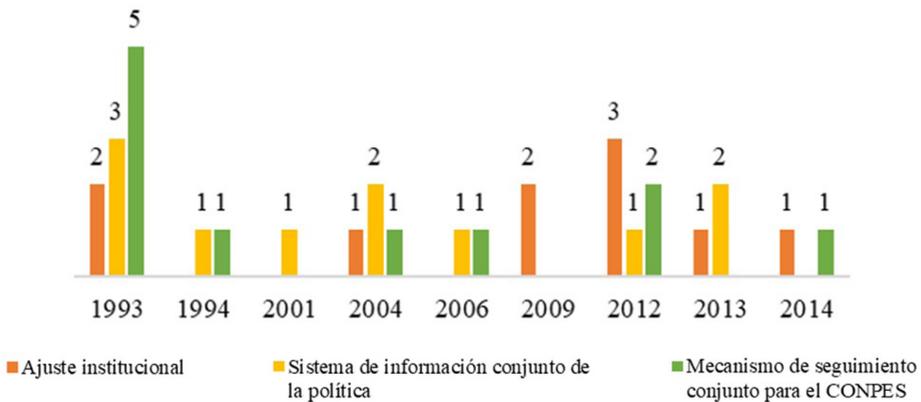
En esta sección se discute la base de datos a la luz de las categorías conceptuales de Cunill-Grau (2014). Cabe recordar que este estudio busca establecer la presencia de factores que habilitan la potencialidad de integración en el marco de los esquemas de respuesta colaborativa en trayectorias de gestión de política como un resultado esperado de colaboración interinstitucional en el momento de su formulación. Para el efecto, el estudio analiza i) inclusividad, esto es, involucramiento en la formulación de la política; ii) mancomunidad, entendida como el involucramiento esperado a lo largo de la implementación de la política; y iii) ajuste organizacional, el cual se asocia con las alteraciones en las estructuras organizativas a fin de lograr una colaboración efectiva. Estos aspectos se verifican en los documentos Conpes sociales en torno a variables de i) existencia y alcances de un sistema de seguimiento conjunto; ii) existencia y alcances de un sistema de información conjunto; y iii) evidencia de procesos de ajuste organizacional.

[241]

La caracterización de los documentos Conpes sociales pone en evidencia una intención hacia la formulación de «políticas integrales» en las que participa una cantidad cada vez mayor de entidades. Esto conduce a la formulación de respuestas colaborativas que se materializan en mecanismos específicos de participación interinstitucional en distintos ámbitos y con distintas combinaciones posibles. ¿En qué medida estos mecanismos formulados constituyen referentes operacionales para el funcionamiento interinstitucional? En este aparte se estima la potencialidad de integración de las respuestas colaborativas, verificando si los documentos analizados sugieren contar, a la luz del esquema de Cunill-Grau, con los factores habilitantes para satisfacerla.

En términos de inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional los resultados muestran un comportamiento inverso. Es evidente que procesos de formulación relacionados con las categorías conceptuales aparecen con mayor frecuencia en el inicio de la ventana de observación. La gráfica 14 ilustra la cantidad de documentos Conpes sociales por año que formulan un sistema de información conjunto, un sistema de seguimiento conjunto y un proceso de ajuste institucional, respectivamente.

Gráfica 14. Cantidad de documentos Conpes por año que hacen referencia a sistema de información conjunto, sistemas de seguimiento conjunto y ajuste institucional.



[242]

Fuente: elaboración propia.

Además, la cantidad de documentos que evidencian la inclusión de factores habilitantes de coordinación colaborativa son excepcionales: para el caso de las referencias a sistemas de información conjuntos se destacan los años 1993, 2004 y 2013; para la variable de mecanismo de seguimiento conjunto, se destaca 1993; finalmente, en cuanto a las referencias a ajustes institucionales, se destacan los casos de 1993, 2012 y 2013.

Al aplicar simultáneamente las tres categorías conceptuales que podrían indicar el potencial de integración, se identifica sólo un documento Conpes social que sugiere contar con indicios de satisfacer los requisitos para el mayor grado de respuesta colaborativa. El documento Conpes 12 de 1993, *Plan para poner en marcha el sistema nacional de cofinanciación*, traza un esquema de coordinación específico en el marco de una lógica de planeación por proyectos.

Conclusiones: componentes de una agenda para la coordinación interinstitucional

Este estudio indaga por el potencial de integración de respuestas colaborativas en la formulación de políticas destinadas a gestionar de manera «integral» los denominados problemas complejos. Para el efecto, se recurre al análisis de documentos Conpes con el fin de desentrañar, en esta primera fase de la indagación, patrones de colaboración en el marco de políticas sociales.

Los resultados son contrastantes, a partir de cuatro aspectos centrales cuya dinámica muestra inconsistencias: primero, la participación de diversas entidades es incremental en la formulación de documentos Conpes; segundo, la adopción de esquemas de coordinación muestra dispersión de prácticas en contraste con repertorios estables o generalizados; tercero, el grado potencial de integración alcanzado es muy bajo en términos de inclusividad, mancomunidad y ajuste institucional; y cuarto, la colaboración en torno a proyectos —y por extensión, programas u otros dispositivos—, en tanto vehículos de inversión pública.

Al respecto caben varias reflexiones que dan pie para una agenda de interés en la materia. La primera tiene que ver con el aspecto incremental de entidades participantes en espacios de formulación que podría dar cuenta de mayores grados de complejidad en los problemas públicos, así como en la formulación de su abordaje. Teniendo el alcance exploratorio de esta primera indagación, profundizar en una línea de investigación que ayude a esbozar posibles trayectorias de problemas públicos y esclarecer su relación con sectores específicos en términos y alcances de coordinación representa un camino para futuras investigaciones. Interesa indagar por los grados de participación y colaboración factibles en contextos de complejidad, a efectos de arrojar detalle sobre repertorios adecuados en torno a problemas multisectoriales específicos.

La segunda reflexión tiene que ver con la naturaleza, frecuencia y alcance de los mecanismos de operacionalización de la coordinación. Este estudio permite afirmar que el interés y potencial evidente en la formulación de los documentos Conpes sociales no se traduce necesariamente en esquemas que concreten la gestión colaborativa. En este sentido, la revisión de estos esquemas a partir de trayectorias problemáticas, sectoriales o intertemporales ofrecerá lecturas que den mayor detalle a sus

[243]

alcances. En efecto, puede haber aquí un fenómeno de ventrilocuismo institucional (Krause, 2013). Una hipótesis plausible señala la existencia de condicionamientos administrativos e institucionales que impiden un mayor alcance operacional de las iniciativas de respuesta colaborativa formuladas. En este caso, la aparente dispersión de los esquemas de coordinación sería el síntoma de un problema persistente y no una muestra de su solución.

La tercera reflexión tiene que ver con los grados de integración alcanzados, que en este estudio demuestran ser muy bajos. Cosa que indica, desde este marco, una muy limitada acción intersectorial. Una posible hipótesis, contraintuitiva, señala que sectores participantes coordinan su acción a partir de mecanismos de mandato o de ejecución de programas y que los marcos analíticos que señalan esquemas y grados de coordinación no dan cuenta de estos fenómenos. Esta lectura lleva a una reflexión conceptual y analítica a propósito de la capacidad del marco del potencial de integración de respuesta colaborativa para dar cuenta de trayectorias de política de mediano y largo plazo. Lo que implica la detección de posibles fenómenos de acumulación, conformación sectorial o aprendizaje de política en trayectorias temáticas y sectoriales de carácter intertemporal.

[244]

La cuarta y última reflexión tiene que ver con los proyectos —u otros dispositivos asimilables— como objetos producto de la colaboración. Estos mecanismos operan como objetos frontera (Mollinga, 2008) y sugieren grados de colaboración que se agotan en torno a sus fines específicos. El funcionamiento de estos dispositivos en el estudio de los esquemas de coordinación abre una ruta para futuras indagaciones con el fin de profundizar en la comprensión del alcance de estos dispositivos en términos de colaboración, así como en los grados de colaboración que institucionalmente se dan en torno a su gestión, el cual presenta indicios de una acción mancomunada multinivel.

Antes de cerrar, interesa reflexionar también sobre las fuentes y resultados del ejercicio. Resalta la necesidad de trabajar más a fondo la curaduría de bases de datos como un elemento de valor público. Como es evidente, este estudio trabaja en el desarrollo de una base de datos —aun parcial— de documentos Conpes sociales. Sus limitantes señalan la poca atención de la documentación en el sector público y el desconocimiento de otros usos, como el académico, los cuales potencian la retroalimentación de procesos públicos en ciclos temporales más amplios y lecturas desafectadas

de coyuntura. En un plano estrictamente metodológico, esto incluiría procesos de aclaración y revisión de fuentes, así como de desarrollo de herramientas que permitan el procesamiento de mayores volúmenes de información. Este aspecto es central para efectos de identificar y caracterizar patrones de administración política que limitan el alcance de la acción pública.

Referencias bibliográficas

1. Ansell, Chris & Gash, Alison. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), pp. 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
2. Australian Public Service Commission. (2007). *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*. Australian Government.
3. Bouckaert, Geert; Peters, Guy & Verhoest, Koen. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
4. Bronzo, Carla y Repetto, Fabian (eds.). (2015). Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina. En: *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública* (pp. 13-33). EuroSocial.
5. Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, pp. 33-64.
6. Cejudo, Guillermo M. y Michel, Cynthia L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25 (1), pp. 3-31.
7. Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2007). Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, xvi (2), pp. 539-564.
8. Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8 (2), pp. 97-116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
9. Christensen, Tom; Danielsen, Andreas; Lægreid, Per & Rykkja, Lise. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94 (2), pp. 316-332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
10. Clemente, Dave. (2011). International Security: Cyber Security as a Wicked Problem. *The World Today*, 67 (10), pp. 15-17.
11. Colombia. Congreso. Ley 489. (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

12. Conklin, Jeff. (2005). Wicked Problem & Social Complexity. *CogNexus Institute*. <http://cognexus.org/wpf/wickedproblems.pdf>

13. Cunill-Grau, Nuria. (2005, octubre 18-21). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *x Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Santiago de Chile.

14. Cunill-Grau, Nuria. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, xxiii (1), pp. 5-46.

15. Cunill-Grau, Nuria; Fernández, Margarita y Thezá Manríquez, Marcel. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis*, 36, pp. 2-18.

16. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Sisconpes. <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/#>

17. Duckett, Dominic; Feliciano, Diana; Martin-Ortega, Julia & Munoz-Rojas, José. (2016). Tackling Wicked Environmental Problems: The Discourse and its Influence on Praxis in Scotland. *Landscape and Urban Planning*, 154, pp. 44-56. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.015>

[246]

18. Head, Brian W. & Alford, John. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6), pp. 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

19. Head, Brian W; Ross, Helen & Bellamy, Jennifer. (2016). Managing Wicked Natural Resource Problems: The Collaborative Challenge at Regional Scales in Australia. *Landscape and Urban Planning*, 154, pp. 81-92. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.019>

20. Herrera-Kit, Patricia. (2019). Derechos humanos: un valor imprescindible sin solución definitiva. Un debate desde el concepto de los Wicked problems. *Opera*, 26, pp. 269-296. <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.13>

21. Herrera-Kit, Patricia y Centeno, Juan Pablo. (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014. *Estudios Políticos*, 63, pp. 51-77. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n63a03>

22. Herrera-Kit, Patricia; Balanzó-Guzmán, Alejandro; Parra Moreno, Juliana y Rivera, Marcela. (2021). Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas. *Innovar*, 31 (79), pp. 145-159. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>

23. Hood, Christopher. (2005). The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. In: Bogdanor, Vernon. (Ed.). *Joined-Up Government* (pp. 19-42). British Academy Scholarship. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.003.0002>

24. Hutchinson, Richard W.; English, Stephen L. & Mughal, Mohamed A. (2002). A General Problem Solving Approach for Wicked Problems: Theory and Application to Chemical Weapons Verification and Biological Terrorism. *Group Decision and Negotiation*, 11 (4), pp. 257-279. <https://doi.org/10.1023/a:1015638832080>

25. Krause, Philipp. (2013). Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing. *ODI Background Note*. <https://cdn-odi-production.s3.amazonaws.com/media/documents/8353.pdf>

26. Læg Reid, Per & Rykkja, Lise H. (2015). Hybrid Collaborative Arrangements: The Welfare Administration in Norway - Between Hierarchy and Network. *Public Management Review*, 17 (7), pp. 960-980. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029349>

27. Licha, Isabel y Molina, Carlos Gerardo. (2006). Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar. *Documentos de Trabajo del INDES*, 1-58. <https://doi.org/10.18235/0012053>

28. Martínez Nogueira, Roberto. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En: Acuña, Carlos H. (ed.). *Proyecto de Modernización del Estado Buenos Aires* (pp. 13-46). Jefatura de Gabinete de Ministros.

29. McCandless, Erin. (2013). Wicked Problems in Peacebuilding and Statebuilding: Making Progress in Measuring Progress Through the New Deal. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19 (2), pp. 227-248. <https://doi.org/10.1163/19426720-01902005>

30. Mollinga, Peter P. (2008). The Rational Organization of Dissent: Boundary Concepts, Boundary Objects and Boundary Settings in the Interdisciplinary Study of Natural Resources Management. *ZEF Working Paper Series*. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009030259>

31. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

32. Norton, Bryan G. (2012). The Ways of Wickedness: Analyzing Messiness with Messy Tools. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25 (4), pp. 447-465. <https://doi.org/10.1007/s10806-011-9333-3>

33. Papadopoulos, Yannis. (1995). Complexité sociales et politiques publiques. Montchrestein.

34. Papadopoulos, Yannis. (2000). Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (1), pp. 210-223. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00244>

[247]

35. Periyakoil, Vyjeyanthi S. (2007). Taming Wicked Problems in Modern Health Care Systems. *Journal of Palliative Medicine*, 10 (3), pp. 658-659. <https://doi.org/10.1089/jpm.2007.9955>

36. Prats i Catalá, Joan. (2005). *De la burocracia al «management», del «management» a la gobernanza las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. INAP.

37. Repetto, Fabián. (2009, octubre 27-30). Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. *xiv Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Salvador de Bahía.

38. Repetto, Fabian y Fernández, Juan Pablo. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Cipecc y Unicef.

39. Rittel, Horst & Webber, Melvin. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2), pp. 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

40. Roberts, Nancy. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1 (1), pp. 1-19.

41. Tatham, Peter & Houghton, Luke. (2011). The Wicked Problem of Humanitarian Logistics and Disaster Relief Aid. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 1 (1), pp. 15-31. <https://doi.org/10.1108/20426741111122394>

42. Tietjen, Anne & Jørgensen, Gertrud. (2016). Translating a Wicked Problem: A Strategic Planning Approach to Rural Shrinkage in Denmark. *Landscape and Urban Planning*, 154, pp. 29-43. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.01.009>

43. Willke, Helmut. (2006). La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Públicos*, 102, pp. 179-201. <https://doi.org/10.38178/cep.vi102.568>

44. Xiang, Wei-Ning. (2013). Working with Wicked Problems in Socio-Ecological Systems: Awareness, Acceptance, and Adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110, pp. 1-4. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.11.006>

45. Yanow, Dvora. (1999). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412983747>

[248]



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación*

Microestratigráfica

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos
a mano)

Dimensiones variables

2019



Experiencias y desafíos de la revocatoria de mandato por «incumplimiento del programa electoral».

Los casos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia *

*Itzel Ethelvina Cruz Pérez (México)***

Resumen

El incumplimiento de las promesas hechas por los políticos se percibe como una práctica frecuente en los países de América Latina, afectando, entre otros aspectos, la confianza ciudadana hacia la democracia. En este artículo se analizan cuatro países —Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia— que presentan casos únicos en el mundo al implementar un mecanismo particular de rendición de cuentas: la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa electoral. Principalmente, se busca responder a la pregunta: ¿cómo ha sido el desarrollo de la aplicación de este mecanismo? Para ello se analizan diferentes aspectos, desde el marco legal que da forma a este mecanismo, hasta su implementación en los diferentes países. Asimismo, se presta especial atención a la discusión teórica que ha existido en torno a los «mandatos vinculantes». El análisis comparado permitió identificar que se trata de un mecanismo con fortalezas, pero también serias debilidades, sobre todo, en su implementación, las cuales tienen que ser atendidas con miras a mejorar estos mecanismos tan relevantes en estos países.

Palabras clave

Instituciones Políticas; Elecciones; Revocatoria de Mandato; Programas Electorales; Rendición de Cuentas; América Latina.

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** abril de 2024

* Este artículo se realizó en el marco de las Ayudas para la Recualificación del Sistema Universitario Español, modalidad Margarita Salas, Ministerio de Universidades, Gobierno de España.

** Politóloga. Magíster en Estudios Internacionales. Doctora en Marketing Político, Actores e Instituciones de la Sociedad Contemporánea. Investigadora del Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid, y Senior Research Fellow en el Grupo de Investigación sobre América Latina, Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de Viena, Austria. Correo electrónico: itzel.cruz@inv.uam.es - [Orcid: 0000-0003-4931-8178](https://orcid.org/0000-0003-4931-8178)

Cómo citar este artículo

Cruz Pérez, Itzel Ethelvina. (2024). Experiencias y desafíos de la revocatoria de mandato por «incumplimiento del programa electoral». Los casos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 250-274. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a10>

Experiences and Challenges of the Recall for “Non-Compliance Electoral Program”. The Cases of Colombia, Ecuador, Perú and Bolivia

Abstract

Breaking election pledges made by politicians is perceived as a frequent practice in Latin American countries, affecting, among other aspects, citizen trust in democracy. This article analyzes four countries (Colombia, Ecuador, Peru, and Bolivia) that represent unique cases worldwide in terms of implementing a specific accountability mechanism: the recall for non-compliance with the electoral program. The principal objective is to respond the question: How has the development of the application of this mechanism been? To this end, a range of factors are examined, including the legal framework that defines this mechanism and its implementation in different countries. In addition, special attention is also paid to the theoretical discussion on “electoral mandates”. The comparative analysis revealed that this mechanism has strengths but also serious weaknesses, especially in its implementation, which must be addressed to enhance its effectiveness in these countries.

Keywords

Political Institutions; Elections; Recall; Electoral Programs; Accountability; Latin America.

[251]

Introducción

Hasta hace algunas décadas el mundo conoció el periodo de mayor auge de la democracia tras la tercera ola de democratización (Huntington, 1991); no obstante, los informes más recientes señalan que estos logros se han esfumado (Papada *et al.*, 2023). Los retrocesos y declives democráticos han afectado a todas las regiones del mundo, pero en América Latina han sido especialmente notables. Dentro de la literatura se señala una y otra vez que, particularmente, los partidos políticos se han vuelto menos relevantes como agentes representativos (Hagopian, 1998; Roberts y Wibbels, 1999), perdiendo fuerza en todas partes como vehículos para la movilización, articulación y agregación de intereses (Van Biezen, 2004). Asimismo, se ha destacado su incapacidad para adaptarse organizacionalmente a las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas (Jackisch, 2001), constantemente vinculados a escandalosas prácticas de corrupción y ocupando en las encuestas los últimos lugares de confianza ciudadana.

[252] Una de las causas de estos bajos índices de confianza —aunque, claramente, no la única— deriva del incumplimiento de los compromisos que los candidatos y sus partidos hacen durante las campañas electorales (Ruiz, 2013). Generalmente, cuando la gente menciona estos compromisos hechos por los políticos surgen expresiones como «los partidos suelen incumplir sus promesas electorales», denotando una decepción general hacia los políticos y el sistema político, más que fallas políticas específicas (Naurin, Royed y Thomson, 2019). Particularmente en América Latina, el incumplimiento de los compromisos electorales se percibe como una práctica generalizada y constante (Chacón, 2008; Rey, 2015).

En diferentes países de la región, desde la década de 1990, caracterizada por un creciente descontento con la política y las instituciones democráticas, se han incorporado varios mecanismos de democracia directa (MDD) como una forma de complementar la democracia representativa (Zovatto, 2008), abriendo nuevos espacios institucionales para la participación, el control ciudadano, pero también para promover la rendición de cuentas vertical. Entre estos MDD se encuentran la consulta popular —referéndum o plebiscito—, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato. Este último, a diferencia del juicio político, puede iniciarse a petición de los ciudadanos, generalmente, mediante la recogida de firmas y cumpliendo otros requisitos. Estos MDD han sido regulados de diferentes formas en

cada país. Yanina Welp (2014a) identifica dos situaciones principales para iniciar la revocatoria: pérdida de confianza o insatisfacción generalizada de los ciudadanos, y el incumplimiento del programa de gobierno.

En este artículo se pone especial atención a la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa o compromisos electorales —se han utilizado diferentes términos—. La razón principal deriva de que el cumplimiento de los compromisos hechos por los actores políticos durante la campaña electoral ha sido de gran relevancia para la teoría y práctica de la democracia representativa (Thomson, 2001), siendo un ideal normativo y teórico; sin embargo, algunos teóricos se han mostrado escépticos ante la idea de que estos documentos vinculen a los representantes políticos en su cumplimiento (Ferejohn, 1986; Manin, 1997). Además de abordar este debate teórico, el objetivo de este trabajo es analizar y reflexionar sobre la implementación de la revocatoria de mandato bajo esta causal, sus prácticas y desafíos hasta la actualidad en cuatro países de América Latina donde se ha establecido legalmente: Colombia (1991), Ecuador (1998), Perú (1993) y Bolivia (2009).

Al profundizar en estos cuatro casos se busca mostrar las variaciones institucionales que han dado forma al uso de este mecanismo, los objetivos que persiguen y, tras varios años desde su implementación, tratar de analizar hasta qué punto se han utilizado y su viabilidad en la práctica, haciendo énfasis en que los MDD que carecen de mecanismos adecuados para el logro de sus objetivos pueden resultar contraproducentes, dañando aún más la débil confianza ciudadana hacia las democracias en la región.

[253]

1. La importancia de los programas electorales en los modelos teóricos y normativos de la democracia representativa

Durante el periodo de campañas electorales los ciudadanos a menudo están expuestos en la calle o través de los medios de comunicación a las promesas hechas por los políticos y sus partidos: «se crearán 10 000 nuevos empleos», «reduciré los impuestos», «construiré cinco nuevas escuelas», «prohibiré las armas». Por lo general, todos estos compromisos son estructurados por los partidos en paquetes más amplios de políticas denominados «programas electorales» —a veces, plataformas, planes, manifiestos, entre otros—, atendiendo los intereses ciudadanos, pero también dando forma a lo que representan en términos de políticas,

estableciéndose como uno de los documentos más importantes que produce un partido político.

Su relevancia puede verse en varios sentidos: en primer lugar, al sentar las bases de las políticas que adoptarán si son elegidos, permite al ciudadano valorar las diferentes opciones y utilizar su voto para elegir las mejores políticas; luego, el partido o partidos que formarán el próximo gobierno implementarán las políticas prometidas, asegurando la representación de los intereses de los ciudadanos. Este vínculo entre programa y política es fundamental para el *modelo del partido responsable* (APSA, 1950; Downs, 1957), el cual es el modelo teórico más utilizado para el estudio de la representación (Converse y Pierce, 1986; Dalton, 1985).

Por otro lado, estos documentos también permiten establecer criterios de evaluación retrospectiva, ya que registran lo que los actores políticos se han comprometido a hacer durante el gobierno. Los votantes pueden medir el desempeño del partido contra las promesas realizadas y responsabilizarlos por sus acciones pasadas (Maisel, 1992). Usando la terminología de Leonard Ray (2007), los programas pueden ofrecerse como «contratos» entre actores políticos y votantes a través de políticas prometidas, siendo un mecanismo eficiente para establecer la responsabilidad y su capacidad de respuesta. Para asegurar este vínculo las elecciones se erigen como el único y más importante instrumento puesto a disposición de los electores para evaluar a los gobernantes (Chacón, 2008), consideradas como un dispositivo con el que los votantes evalúan las acciones de los gobernantes, recompensándolos con la reelección o castigándolos con la derrota. La anticipación de no ser reelegidos lleva a los funcionarios electos a no evadir sus obligaciones con los votantes (Ferejohn, 1986). Desde este punto de vista, los representantes son elegidos por periodos fijos para que los ciudadanos puedan protegerse contra preferencias inconsistentes y ejercer un control *ex-post* (O'Flaherty, 1990), no existiendo otros mecanismos para obligar posteriormente a los gobernantes a cumplir sus promesas electorales (Maravall, 1999).

No obstante, si bien el cumplimiento de los compromisos electorales se establece como un ideal teórico y práctico de la democracia representativa (Thomson, 2001), algunos teóricos se han mostrado escépticos ante la idea de que los representantes políticos deban estar sujetos a las políticas que apoyaron durante la campaña: «El abandono de las promesas de campaña, dicen muchos, no es una perversión de la democracia representativa sino parte de su funcionamiento» (Stokes, 2001, p. 173. Traducción propia).

[254]

Argumentan que los gobiernos deben ejercer autoridad para decidir lo que es mejor para la sociedad, lejos de las presiones de la opinión pública (Ferejohn, 1986; Manin, 1997). Joseph Schumpeter (1942) advierte a los votantes que «deben entender que, una vez que un individuo es elegido, la acción política es asunto suyo y no de ellos» (p. 295. Traducción propia). Susan Stokes (2001) agrega que existen algunas condiciones bajo las cuales los líderes deben violar los mandatos, por ejemplo, si llegan a la oficina y encuentran que las circunstancias han cambiado o tienen acceso a información que los votantes no tienen.

En este sentido, los gobernantes pueden reconsiderar sus promesas durante el gobierno e incluso cambiar de dirección para actuar en el mejor interés de los ciudadanos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Las nuevas contingencias nunca se pueden prever por completo una vez que el político está en el cargo (Maravall, 1999). Así, incluso el representante con la disposición más receptiva puede enfrentar diversas situaciones y tener buenas razones para desviarse de las demandas de los votantes. Peter Mair (2009) se refiere a un gobierno «responsable» en contraposición a un gobierno «representativo», argumentando que los partidos ya no pueden ser vistos como actores intencionales que buscan implementar un programa en particular, restringidos por factores como la globalización, cumplir con obligaciones internacionales, proteger a las minorías, entre otros, obligando a los gobiernos a comportarse de determinada manera.

Por tanto, estos argumentos han dado razones en contra de los mandatos imperativos (Maravall, 1999) o vinculantes (Kelley, 1983), es decir, la idea de que los políticos estén legalmente obligados a acatar su plataforma (Manin, 1997). De acuerdo con Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999):

En ninguna democracia existente los representantes están sujetos a instrucciones vinculantes [...]. Ninguna constitución democrática a nivel nacional permite la revocatoria [...]. Si bien las disposiciones para el juicio político y los procedimientos para retirar la confianza son comunes, nunca están dirigidos a la traición de las promesas [...]. Por lo tanto, una vez que los ciudadanos eligen representantes, no tienen mecanismos institucionales para obligarlos a adherirse a las promesas. Los votantes pueden sancionar las desviaciones de los mandatos sólo después de haber experimentado sus efectos (p. 39. Traducción propia).

No obstante, aunque existen buenas razones para no obligar a los representantes a cumplir con sus compromisos, estos también pueden verse tentados a cambiar de manera oportunista. Es bien sabido que los partidos pueden mentir durante la campaña con el objetivo de ganar, muchas veces basados en la simple lógica de campaña que lleva a establecer promesas más ambiciosas de lo que es posible lograr (Welp, 2014b). Un partido que promete más de lo que es financieramente sólido podría ser completamente receptivo a las demandas de los votantes, pero al mismo tiempo muy irresponsable porque las promesas podrían no cumplirse o implementarse sólo a riesgo de futuros desastres presupuestarios. Giovanni Sartori (1976) predijo una «política de sobreoferta» irresponsable para los sistemas de partidos altamente polarizados debido a las presiones competitivas de los partidos.

Es fundamental enfatizar que las democracias no deben experimentar desviaciones sostenidas y sistemáticas entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas gubernamentales (Rasmussen, Reher y Toshkov, 2018). Este tipo de prácticas son perjudiciales para la democracia, ya que dificulta la identificación de propuestas realistas de aquellas que no lo son, complicando la capacidad de los ciudadanos para juzgar y comparar las propuestas de los candidatos, violando la veracidad de la oferta programática. Anthony Downs (1957) denominó confiabilidad al cumplimiento de los mandatos: «la falta de confiabilidad significa que los votantes no pueden predecir el comportamiento de los partidos basándose en lo que los partidos dicen que harán» (p. 136. Traducción propia). La confianza es necesaria para garantizar que los votantes se sientan genuinamente representados por sus representantes y no se debe subestimar el papel de las promesas electorales en esta relación (Rose y Wessels, 2018).

[256]

2. Percepción del cumplimiento de promesas electorales en América Latina y la implementación de mecanismos de democracia directa

Un análisis reciente sobre la Ley de Partidos en dieciocho países de América Latina (Cruz, 2024) muestra que en todos los casos —al menos, en el ámbito nacional— se obliga a los partidos a registrar un programa electoral para participar en las elecciones; no obstante, estos documentos han desempeñado un papel muy débil y aún no son vistos como una herramienta significativa de toma de decisiones políticas para el electorado

y los gobiernos. Para muchos analistas, académicos y ciudadanos el programa es ajeno a casi todos los partidos latinoamericanos, cumpliendo un objetivo publicitario, principalmente, en periodos electorales para luego quedar en el olvido (Ruiz, 2013).

En general, en la región está muy presente la imagen de que los gobiernos no cumplen sus compromisos. El Latinobarómetro de 2002 identificó que sólo 2,40% de los encuestados considera que los gobernantes cumplen con sus compromisos electorales,¹ por lo que cada vez son más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos (Rey, 2015). Estos sentimientos generan decepción hacia los candidatos, los partidos y la democracia misma. Los datos del Latinobarómetro (2020a) mostraron que sólo una fracción modesta de los ciudadanos latinoamericanos encuestados se sentía cercano a algún partido político (29.2%) y que estos se han convertido en la institución política menos confiable en la mayoría de los países latinoamericanos: 84% de los encuestados tenía poco o ninguna confianza a los partidos (Latinobarómetro, 2020b).

Ante este escenario, en contra de los argumentos teóricos que sugieren que los mandatos imperativos no son viables, en algunas sociedades latinoamericanas son más los reclamos sobre la falta de confianza hacia los partidos políticos que han contribuido al descrédito de la democracia representativa, dando lugar a nuevos esfuerzos institucionales para obligar a los políticos a comprometerse con su programa y las promesas hechas en campaña. A principios de la década de 1990 los MDD proliferaron en toda América Latina. Esta tendencia reflejó un deseo popular de ampliar la participación pública (Zovatto, 2007), ajustando las normas jurídicas para permitir medios situados más allá de lo meramente electoral, buscando combinar los mecanismos representativos y directos (Pogrebinschi, 2013).

En términos generales, los MDD han surgido debido al desarrollo de una percepción de que las instituciones de la democracia representativa, los partidos políticos y los cuerpos legislativos han fallado gravemente en representar y servir al pueblo, por lo que tienen entre sus principales objetivos —al menos, entre los explícitos— revitalizar la democracia y resolver el conflicto de legitimidad que enfrentan las democracias contemporáneas

¹ Pregunta P25U de la Sección Propietaria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004, p. 49), en encuesta Latinobarómetro 2002.

(Zaremborg y Welp, 2020). Para lograr una participación política más eficaz, los ciudadanos pueden votar o emitir su opinión sobre asuntos importantes —referéndum o plebiscito—, proponer leyes —iniciativa popular— y, en el caso de la revocatoria, como herramienta complementaria para poner fin anticipado al mandato de los representantes.

La revocatoria de mandato ha sido definida como «la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta» (Zovatto, 2008, p. 260). En la mayoría de las constituciones se ha enmarcado como un mecanismo de participación, como un derecho ciudadano, así como un mecanismo de control para remover de sus cargos a las autoridades electas antes del vencimiento de sus mandatos. Su aplicación no se restringe a la figura del Ejecutivo, sino que ha sido ampliamente utilizada para autoridades electas por elección popular en los diferentes ámbitos de gobierno. Actualmente está vigente en Venezuela, Ecuador y Bolivia —alcanza a todas las autoridades de elección popular—; México —Ejecutivo—; Colombia —ámbito local—; y Panamá y Uruguay —sólo Legislativo—. En México y Argentina las entidades federativas están autorizadas a regular su funcionamiento. Las leyes en cada uno de estos países especifican las causales para iniciar el proceso revocatorio. Tras una revisión de la normativa en cada país, así como de sus usos en la práctica, se identificaron cuatro países donde es posible hacer uso de la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa-promesas electorales. En el siguiente apartado se describe en detalle cada uno de estos casos.

[258]

3. Experiencias de la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa electoral en América Latina

3.1 Colombia

En la Constitución Política de Colombia de 1991 se integró un concepto novedoso para esa época, el «voto programático», definido como «una expresión de soberanía popular y democracia participativa que fortalece la relación entre los ciudadanos electos y electores. Al consagrar que el elector impone un programa al elegido por mandato» (Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1994). Asimismo, la revocatoria de mandato se integró en la Constitución como consecuencia de esta nueva relación, es decir, «el voto programático garantiza la posibilidad de revocación de alcaldes y gobernadores en particular si no cumplen con su

programa» (Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1994). De esta manera, los ciudadanos pueden hacer cumplir la promesa hecha por los elegidos en sus campañas políticas. Para regular estos mecanismos se promulgaron las Leyes 131 y 134 de 1994, las cuales han sido objeto de reformas a lo largo del tiempo (Franco, 2014; Rey, 2015).

La Ley 131, que regula el voto programático y otras disposiciones, consta de dieciséis artículos, dos de los cuales fueron declarados inexequibles, concretamente los artículos 4 y 15. De las catorce disposiciones restantes, sólo cuatro regulan el voto programático, señalando el deber para los alcaldes y gobernadores de elección popular de integrar los lineamientos generales del programa, inscritos como candidatos a los planes de desarrollo económico, social o departamental —según el caso— mediante modificaciones, adiciones o supresiones a los planes vigentes. Si no hay plan, se procede a su presentación de acuerdo con el programa registrado. El resto de los artículos aborda el mecanismo de revocación, señalando que puede solicitarse después de un año de asumir el cargo y un año antes de finalizar el respectivo periodo de gobierno.

Se requiere hacer una solicitud razonada, incorporando los motivos que la sustentan, las cuales pueden ser insatisfacción general o incumplimiento del programa. No se hace referencia a las características de la justificación de estos últimos, ni a cómo se evalúa el incumplimiento del plan. Si se aprueba, se entregan los formularios para la recogida de firmas. La oficina responsable revisa las firmas y fija la fecha para la votación (véase [Anexo 1](#)).

[259]

En aspectos generales, la normativa contempla los procedimientos básicos, pero fue y sigue siendo objeto de constantes críticas por parte de la academia, la ciudadanía y sectores políticos (Franco, 2014). El dato más conocido para constatar la ineficacia de la revocación de mandato y sus dificultades para operar como garantía real del voto programático es que sólo se han revocado dos alcaldes, a pesar de ser un mecanismo que funciona desde hace casi treinta años. Sin embargo, parece que tras la reforma de 2015² tuvo un nuevo impulso. En 2018 este mecanismo fue utilizado para revocar al alcalde Nelson García del municipio de Tasco, Boyacá, luego de dos años y siete meses en el cargo, debido a los reclamos de la ciudadanía por el incumplimiento de su plan de trabajo.

² Ley 1757 de 2015, complemento y modificación a la Ley 134 de 1994.

De los 1658 votos emitidos, 1609 apoyaron la revocatoria del alcalde. En el mismo año se encontraban en trámite 114 procesos, distribuidos en 26 departamentos y 95 municipios del país, de los cuales hubo una revocatoria en trámite, 5 convocados, 4 ejecutados, 1 suspendido y 89 en recolección de firmas (Salazar, 2018, agosto 2). El caso más reciente de destitución ocurrió en 2022 en el municipio de Susa, Cundinamarca, por no cumplir con su plan de gobierno. De los 1672 votos emitidos, 1623 fueron para el «Sí».

3.2 Ecuador

La revocatoria fue incorporada por primera vez en Ecuador como un derecho de los ciudadanos en la Constitución Política de 1998, siendo aplicable únicamente a las autoridades locales: alcaldes, prefectos y diputados. Asimismo, se precisó que podría solicitarse por actos de corrupción o incumplimiento injustificado del plan de trabajo. Este mecanismo fue reglamentado años después a través del Reglamento de Consulta Popular y Revocatoria de Mandato de 2001. Sin embargo, a pesar de establecer las bases legales para su funcionamiento, este mecanismo permaneció inactivo durante más de una década, principalmente, por la complejidad de los trámites y los elevados requisitos (Castellanos, 2014).

[260]

En 2008 se aprobó una nueva Constitución en la que se extiende la revocatoria a todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente; sin embargo, se eliminó la referencia a «incumplimiento del plan de trabajo», así como actos de corrupción, dejando una amplitud de causales para el uso de este mecanismo. Para regular el mecanismo se promulgaron la Ley Orgánica Electoral (LOE) de 2009 y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), flexibilizando los requisitos y procesos para su uso. Esto se reflejó en las 730 solicitudes de recolección de firmas que se presentaron hasta finales de 2010, generando diversos movimientos políticos que nuevamente exigieron cambios en la normativa. En respuesta, la Corte Constitucional emitió en 2011 reformas drásticas y limitantes al mecanismo (Castellanos, 2014). En las reformas de 2011 se vuelve a introducir en la LOPC como causa de revocación el «incumplimiento del plan de trabajo». Desde entonces hasta la actualidad la revocatoria sólo puede ser solicitada por los ciudadanos por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo y es aplicable a todas las autoridades de elección popular.

Para ser efectivo se deben cumplir algunos requisitos. En general, sólo puede solicitarse después del primer año y antes del último año del periodo para el cual fue elegida la autoridad designada. La persona que presente la solicitud, debe exponer las razones por las que solicita la revocatoria. En caso de incumplimiento del plan se debe adjuntar evidencia de los aspectos del plan que se hayan incumplido. Las autoridades notifican a la autoridad, dándole tiempo para defenderse y presentar una impugnación dentro de los siete días siguientes: «Por ejemplo, si no se cumplió con alguna propuesta de su plan de trabajo porque el cuerpo colegiado decidió que había que priorizar otras actividades, esto se debe constar en actas» (Soria, 2015, p. 9). La autoridad determina si procede o no la solicitud. En caso de ser aprobada se entregan los formularios para la recogida de firmas. Cumpliendo con los requisitos de las firmas se lleva a cabo el proceso de votación (véase Anexo 1).

La aplicación de este mecanismo ha sido escasa desde las reformas de 2011. Desde entonces se han registrado varias solicitudes, pero la mayoría no pasa el proceso de admisión (Arévalo, 2022). No fue sino hasta 2018 que se registró la revocatoria del alcalde de Loja, José Bolívar, en la que 95 212 votos fueron del «Sí» a la revocatoria, lo que representó 70% de los votos. Para el Ejecutivo, desde que se estableció el reglamento han gobernado tres presidentes: Rafael Correa (2007-2017), Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2023). Diversas organizaciones han solicitado la revocatoria del mandato por incumplimiento del plan de trabajo, principalmente, en los dos últimos gobiernos, pero ninguna ha llegado al proceso de recolección de firmas. La Corte Nacional Electoral ha negado reiteradamente el proceso.

Los casos más recientes ocurrieron luego de un año de gobierno del presidente Guillermo Lasso, se presentaron tres solicitudes de revocatoria por incumplimiento del plan de trabajo. Entre los argumentos de negación del Consejo Nacional Electoral (CNE) se señaló que «no se presentaron elementos de convicción que sustenten y justifiquen el supuesto incumplimiento del plan de gobierno» (Briceño, 2022, julio 5). Uno de ellos interpuso un recurso de apelación contra la resolución del CNE ante el Tribunal Contencioso del Ecuador, el cual también fue rechazado, mencionando en la sentencia que «el plan de trabajo no contiene la determinación de fases o etapas para su ejecución que permitan la medición del avance o no del mismo [sic], lo que impide atribuir a la autoridad cuestionada el incumplimiento del referido

plan» (Sentencia 170 de 2022). En resumen, el informe legal explica que no se puede reclamar el incumplimiento porque el plan no tiene un cronograma para los logros que se proponen y, por lo tanto, no se puede determinar si se han cumplido o no las metas establecidas en el plan de trabajo.

3.3 Perú

En la Constitución Política de Perú de 1993 la revocatoria de autoridades fue establecida como un derecho de los ciudadanos. Ese mismo año se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (LDPCC) que regula la revocatoria, la cual ha estado sujeta a diversas modificaciones. Dentro de estas normas, la revocatoria se considera un derecho de control de los ciudadanos, junto con la remoción de autoridades y la exigencia de rendición de cuentas, y sólo es aplicable a las autoridades locales y regionales, incluyendo alcaldes y concejales, presidentes regionales, vicepresidentes regionales, regionales concejales y jueces de paz que provengan de elección popular. A pesar de la existencia de la normativa desde entonces, no fue hasta 1997 que se realizó la primera Consulta Popular para la Revocatoria (CPR). Desde entonces, su uso en Perú ha sido un fenómeno sorprendente. Se estima que entre 1997 y 2013 fueron sometidas a CPR 5303 autoridades, de las cuales más de 1700 fueron revocadas —principalmente, autoridades del ámbito local—. Se trata de autoridades subnacionales cuyo mandato de cuatro años ha sido recortado, en muchos casos, activando el revocatorio cuando apenas había transcurrido el primer año (Tuesta, 2014).

[262]

Este uso de la revocatoria se debe, principalmente, al amplio margen en los motivos y los tiempos para solicitar la revocatoria, al menos hasta antes de la reforma a la LDPCC en 2015 (Ley 30315), en la que se realizaron modificaciones sustanciales, especialmente, en los plazos para solicitarla. El proceso básicamente consiste en que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) pone a disposición la venta de «kits electorales» —formatos para recolectar firmas y presentar la solicitud— que los promotores interesados —personas que presentan la solicitud— deben comprar con el propósito de generar un proceso de revocatoria a una autoridad local o regional. Los promotores presentan una cantidad determinada de firmas de acuerdo con la densidad electoral en la circunscripción donde se tramita el CPR. La solicitud se envía a la ONPE, la cual evalúa la solicitud. Si la solicitud no tiene éxito se puede presentar una apelación ante el Jurado

Nacional de Elecciones (JNE). De aprobarse, el JNE convoca a consulta popular para las solicitudes que hayan sido admitidas. En la reforma se reorganizaron los procedimientos. Entre los principales aportes de los cambios a la Ley se encuentra el establecimiento de un calendario fijo para los CPR, a realizarse el segundo domingo de junio del tercer año de mandato de todas las autoridades (Tuesta, 2014) (véase [Anexo 1](#)).

Entre las razones para solicitar el inicio de las CPR, a diferencia de los países anteriores, la normativa no señala directamente el incumplimiento de las promesas electorales como causa para solicitar la revocación de la autoridad. Desde 1994 —con modificaciones a partir de 2009— la solicitud debe ser fundamentada pero no requiere prueba, es decir, las solicitudes deben hacer constar las causales que explican la desaprobación de la gestión de autoridad, lo cual no requiere prueba, por lo que se ha interpretado de la manera más amplia (Tuesta, 2014). En la práctica, de acuerdo con los registros de la ONPE, uno de los principales motivos que los ciudadanos utilizan para solicitar la revocatoria de sus alcaldes y gobernadores regionales es el «incumplimiento del plan de trabajo y/o [sic] promesas electorales» (ONPE, 2013a; 2013b; 2016). En la reforma de 2015 se mantuvo el requisito de ser fundamentado, pero no probado. Los cambios en la reforma también se han visto reflejados en la disminución de la cantidad de autoridades revocadas. En 2017, de 89 procesos se revocaron 54 autoridades, mientras que en 2021 se revocaron 46 autoridades.

[263]

3.4 Bolivia

Desde la llegada de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia se habló de la posibilidad de proponer un proyecto de ley para revocar el mandato de las autoridades que violan los derechos humanos, la corrupción y el incumplimiento de ofertas electorales (Saan, 2007, enero 12). En diciembre de 2007, en el contexto de una fuerte crisis política, Evo Morales propuso revocar su propio mandato y el de nueve gobernadores del país (Verdugo, 2014). El referéndum se realizó en agosto de 2008, ratificando al gobierno del presidente Evo Morales. Por lo tanto, se trató de un referéndum revocatorio convocado por el gobierno. Un año después, el revocatorio fue reconocido formalmente en Bolivia a través de la Constitución Política del Estado de 2009, junto con otros mecanismos de democracia directa como el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, entre otros, quedando establecido como un derecho para el electorado el destituir a un funcionario de su cargo antes de que finalice su mandato.

Al igual que en los países anteriores, el mecanismo está regulado a través de leyes específicas. En el caso de Bolivia, se trata de la Ley de Régimen Electoral de 2010 que especifica que se aplica a todas las autoridades de elección popular, titulares y suplentes en los ámbitos nacional, departamental, regional o municipal. El proceso establecido indica que puede solicitarse cuando haya transcurrido por lo menos la mitad del periodo del mandato y no puede tener lugar durante el último año de gestión de la autoridad. Los interesados presentan la solicitud de revocatoria y las autoridades entregan libros para la recolección de firmas y huellas dactilares. Si se pasan todos los filtros, la autoridad electoral puede llamar al proceso revocatorio. A diferencia de los países anteriores, en Bolivia se agrega un proceso en el que el Poder Legislativo debe aprobar la revocatoria de autoridad (véase [Anexo 1](#)). Sobre las causales, explica el vicepresidente del Tribunal Supremo Electoral, José Luis Exeni: «solo basta la voluntad de ejercer el derecho [...]. Precisa que las motivaciones pueden ser varias, desde el incumplimiento del programa de gobierno, la corrupción, etcétera» (Agencia de Noticias Fides, 2018, julio 9).

[264] A la fecha, este mecanismo no ha sido utilizado en Bolivia. En 2012 hubo más de 30 iniciativas, pero en ningún caso se cumplieron los requisitos. En 2018 se registraron 245 solicitudes, solamente una procedió; sin embargo, el alcalde no fue revocado porque los votos fueron insuficientes. De acuerdo con Julio Verdugo (2014), la materialización del revocatorio en Bolivia es difícil debido a que los arreglos legales e institucionales que regulan el mecanismo son muy complejos. Según el concejal Jorge Silva: «no han prosperado porque la mayoría de las solicitudes que se han presentado no se han hecho en base [sic] a la evaluación de la gestión» (Agencia de Noticias Fides, 2018, julio 9). Esto no parece concordar con otras noticias, en las que los ciudadanos no han encontrado en estos mecanismos un camino adecuado para exigir el cumplimiento de las promesas y han recurrido a otro tipo de acciones como «azotar con una vara a un alcalde en la provincia de Chucuito-Juli por incumplir promesas de campaña» (Araya, 2016, mayo 10) o dejar atrapado a un alcalde por los mismos motivos (BBC News, 2018, marzo 2). Sin embargo, las iniciativas continúan: en 2022 la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de La Paz convocó a un cabildo para evaluar el caso de la autoridad Iván Arias y definir si solicitaría la revocatoria de su mandato por incumplimiento de sus compromisos electorales (Villca, 2022, abril 27).

4. Reflexiones sobre las experiencias de la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa electoral: retos y posibilidades de mejora

En primer lugar, es importante destacar que estos cuatro casos son únicos en el mundo, contemplando este mecanismo particular de rendición de cuentas. La revisión teórica muestra significativos argumentos sobre la inviabilidad de los mandatos vinculantes, especialmente, por sus implicaciones sobre la estabilidad política y la dificultad a la que se someten los mandatos ante múltiples factores que pueden desviarlos de los objetivos iniciales, por lo que hasta hace poco se creía que en ningún sistema democrático existían obligaciones legales hacia los representantes para acatar sus promesas electorales (Manin, 1997; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Esencialmente, se trata de un recurso novedoso que busca abordar una situación que ha dañado la credibilidad hacia los políticos y a la democracia en general: el incumplimiento de las promesas electorales. De manera amplia, en América Latina ha sido un reclamo frecuente, los programas se han considerado como piezas meramente retóricas (Rey, 2005). Estos elementos resultan dañinos para la democracia, ya que no permiten que la ciudadanía pueda hacer una evaluación prospectiva o retrospectiva adecuadamente, vulnerando la veracidad de la oferta programática y abriendo el espacio a otro tipo de mecanismo, como el carisma de un candidato o dinámicas clientelistas para atraer el voto.

[265]

Asimismo, buscan obligar a los políticos a comprometerse con un programa y dejar de lado propuestas inalcanzables que sólo buscan alentar falsas expectativas entre la ciudadanía. Sin embargo, como se adelantó en este trabajo, el cumplimiento estricto del programa puede tener varias dificultades, por ejemplo: el cumplimiento de las promesas no sólo depende de las intenciones del presidente en turno, sino también de otras instituciones que participan en el proceso de formación de políticas públicas. David Samuels y Matthew Shugart (2010) identifican que, bajo sistemas de separación de poderes, el cumplimiento de los mandatos tiene más dificultades que en los sistemas parlamentarios, especialmente, cuando los presidentes carecen de mayorías legislativas. Además, surgen nuevas contingencias que nunca podrán anticiparse por completo una vez que el político electo esté en el cargo. Incluso el representante con la «disposición más receptiva» puede tener buenas razones para desviarse de las demandas de los votantes debido a restricciones exógenas como los medios financieros limitados.

Ahora bien, las características observadas en su implementación en los cuatro casos aquí analizados demuestran que no ha sido un mecanismo eficiente desde su diseño institucional, ya que su uso ha sido casi nulo en Colombia, Ecuador y Bolivia. Los requisitos y procesos han hecho casi imposible en algunos casos el uso de estos mecanismos. En el caso de Perú, donde más se ha utilizado la revocatoria, es difícil evaluar los casos, ya que no necesita ser verificada. Al no comprobarse que realmente se trata de un incumplimiento del programa, revocar a la autoridad puede ser utilizado arbitrariamente y perjudicar a las autoridades que están haciendo esfuerzos por implementar las políticas que prometieron.

El caso de Ecuador merece especial atención, ya que la reciente sentencia de la Corte (Tribunal Contencioso Electoral, Sentencia 170 de 2022), donde se expresa que al no tener el programa un cronograma de objetivos no se puede determinar que no ha cumplido con su programa, abre la posibilidad de que ningún programa establezca metas fijas para evitar cualquier responsabilidad, desvirtuando así el mecanismo de manera amplia. En este sentido, debería de ser esencial solicitar que los programas cumplan con metas y plazos establecidos para poder ser evaluados correctamente, de otra forma el mecanismo no puede ser utilizado por este vacío legal. Asimismo, es el único país donde existe la posibilidad de dar a la autoridad un margen para justificar el hecho de no haber cumplido con ciertas promesas presentadas en campaña electoral. No obstante, esta información se remite a la CNE, organismo que emite una evaluación y juicio sobre el incumplimiento de las promesas.

Estas justificaciones deben hacerse extensas a la ciudadanía, estos mecanismos de comunicación entre ciudadanos y gobernantes deben fortalecerse, informando frecuentemente a los ciudadanos de lo que se está haciendo y lo que no se puede hacer y por qué. Es necesario un mínimo grado de confianza pública para que el gobierno pueda tomar las decisiones difíciles que se deben tomar al implementar políticas públicas o durante una crisis. Asimismo, es bueno para la reputación del candidato y para las expectativas futuras del partido. Es posible que si estos mecanismos no mejoran en su regulación se desperdicien sustanciales esfuerzos e interés de las personas por participar a través de ellos, como se evidencia en el caso de Bolivia, donde los ciudadanos han recurrido a otro tipo de acciones ante la frustración del incumplimiento de promesas, cuando se supone que estos mecanismos se implementan para brindar la oportunidad de manifestar

[266]

su descontento de manera legal y democrática. En el caso de Colombia, si bien la revocatoria permaneció inactiva por muchos años, las reformas realizadas en 2015 parecen haber ayudado con un uso favorable de este mecanismo. En los casos donde se ha dado la revocatoria, la ciudadanía ha mostrado una gran participación y satisfacción con los resultados. No obstante, parece que se ha olvidado el objetivo principal de la normativa, «el voto programático», dándole más relevancia a la revocatoria. En la normativa no queda claro cómo es que se evalúa la implementación de las promesas en campaña en los planes de gobierno y existe un vacío sobre si esto se ha implementado realmente.

Como señala Alicia Lissidini (2008), si se abusa de la utilización constante de estos mecanismos pueden poner en jaque al sistema representativo, como el caso de Perú. El hecho de que la justificación para la solicitud de la revocatoria no tenga que ser probada puede ser utilizada arbitrariamente y socavar fuertemente a las autoridades que están haciendo esfuerzos para implementar las políticas que prometieron. Una de las cuestiones más discutibles es el periodo de un año para poder evaluar el cumplimiento de los compromisos. Se observa en el caso peruano que muchas autoridades fueron revocadas al año de gestión.

[267]

Otro aspecto significativo es que antes de revocar a una autoridad por estos mecanismos deberían fortalecerse otros aspectos como el procedimiento, el contenido o la coherencia y viabilidad que los programas, los cuales deben coincidir con la realidad de cada país y la coherencia entre las medidas propuestas para atender las demandas de los ciudadanos y los recursos y la capacidad de acción que alcanzan los candidatos-partidos una vez que llegan al Gobierno. Como señala Stokes (2001), en los países en desarrollo con economías altamente volátiles lo que hace un gobierno un día puede tener un impacto drástico en el bienestar de la gente común al día siguiente. No es inusual que los partidos hagan promesas electorales que luego advierte que son insostenibles cuando forman un Gobierno. Por lo tanto, es necesario promover el desarrollo de programas que se acerquen al presupuesto y a las posibilidades reales. Las promesas electorales que no están diseñadas o presupuestadas adecuadamente pueden ser errores costosos.

En varios países se han implementado acciones para mejorar el diseño de los programas electorales. Los partidos presentan sus programas

regularmente al Ministerio de Hacienda, que calcula los costos de las propuestas que hacen para aumentar la posibilidad de un programa de política asequible y viable, por ejemplo: Países Bajos, durante el periodo electoral, la mayoría de los partidos someten sus programas a análisis sobre los efectos presupuestarios y económicos del programa electoral de su partido; asimismo, la Oficina de Presupuesto del Parlamento de Australia y la Oficina Federal de Planificación de Bélgica están dispuestas a recibir diferentes interacciones sobre política de costos de las propuestas establecidas por los partidos en campaña; este es también el caso del Instituto de Estudios Fiscales con sede en el Reino Unido, una organización no gubernamental. Estas prácticas permiten a los partidos desarrollar plataformas más claras y viables para la elección (Munro y Paun, 2014).

Estas acciones deben complementarse con nuevas formas de participación y reforzar el espacio dedicado a la discusión de los programas. Actualmente, en Argentina y República Dominicana señalan la obligación de los candidatos de participar en los debates electorales, los cuales deben abordar sus propuestas programáticas con el objetivo de dar a conocer dichas propuestas a los ciudadanos. Asimismo, en Costa Rica y Panamá se ha implementado el concepto de «voto informado» para acercar a la población a conocer los programas electorales y la obligación de los partidos para publicarlos. Por otro lado, en la base de datos de Latinno (s. f.) se registran algunas de las acciones mediante el uso de tecnologías para informar sobre los compromisos electorales y la evaluación de su cumplimiento. En Costa Rica, la aplicación en línea «Alcaldes electos y sus promesas» (La Nación, s. f.) permite conocer a los alcaldes electos y las principales tareas que se comprometen a realizar en su localidad en el primer año de su gestión. Esta información se utiliza para monitorear el cumplimiento efectivo de sus compromisos electorales por parte del público en general. En Chile existe la plataforma «Del dicho al hecho» (Ciudadanía Inteligente, s. f.) la cual es desarrollada por una fundación que evalúa de manera constante el cumplimiento de los compromisos electorales del cargo presidencial. Sistemas similares operan en otros países.

[268]

Conclusiones

La discusión sobre los mandatos imperativos ha sido extensa a lo largo de los años. En este trabajo se abordaron estos aspectos, dando cuenta de la relevancia que han tenido los programas y las promesas electorales hechas

a través de ellos en los enfoques teóricos y normativos de la democracia representativa, debido a que la congruencia entre las preferencias ciudadanas y las políticas implementadas es el estándar para juzgar la representatividad de un sistema democrático. Asimismo, se abordaron los posicionamientos de los teóricos que se muestran más escépticos a los mandatos imperativos y sobre poner en evidencia la imposibilidad de cualquier programa electoral para especificar *ex-ante* lo que debe hacer durante el gobierno.

Particularmente, se puso el foco de atención en cuatro países de América Latina donde se ha establecido la revocatoria de mandato por incumplimiento del programa electoral a representantes en diferentes ámbitos de gobierno: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Incluso, en el caso de Ecuador, este mecanismo es aplicable al presidente. Se describieron las características en la que surgió este mecanismo en cada caso, el proceso que debe seguirse y los usos que han tenido desde su implementación. Se puso en evidencia las dificultades que han tenido desde la regulación de la normativa y su implementación, siendo particularmente preocupante, ya que el uso de estas importantes herramientas que promueven la participación ciudadana puede verse dañado por un diseño deficiente, estando las consecuencias más perjudiciales ahí donde las débiles instituciones atraviesan por una crisis de legitimidad.

[269]

Es evidente que, si los partidos presentan programas creíbles, si los votantes guían su voto con base en estas propuestas y si los gobiernos cumplen con lo que prometieron en campaña habrá un beneficio en la calidad de la democracia. Si bien estos mecanismos ponen en el centro de atención a los programas y la importancia que tiene el seguimiento por parte de la población de los compromisos hechos por los gobernantes, también es cierto que deben fortalecerse —previo a la revocatoria— otras acciones centradas en la elaboración de los programas, la participación de la población en este proceso, la rendición de cuentas horizontal y mecanismos de participación social para el seguimiento de las acciones gubernamentales, entre otros.

Siempre que los programas sean coherentes y sostenibles son saludables para la democracia y facilitan el ejercicio del voto informado. Los políticos que emiten mensajes de campaña con el objetivo de engañar para ganar una elección, incluso si cambian por buenas razones, no representan plenamente a sus electores (Stokes, 2001). Esto ha llevado a la banalización

de la función predictiva de los programas, con algunos investigadores sospechando que los programas son meras listas de compras para atraer votantes o que están demasiado vagamente formulados para asumir algún carácter vinculante para la toma de decisiones del partido.

Referencias bibliográficas

1. Agencia de Noticias Fides. (2018, julio 9). ¿Qué motiva los revocatorios? Desde temas personales, políticos, lo de menos es la gestión. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/que-motiva-los-revocatorios-desde-temas-personales-politicos-lo-de-menos-es-la-gestion-389456>

2. American Political Science Association (APSA). (1950). Towards a More Responsible Two-Party System. *American Political Science Review*, 44 (3), pp. 1-96.

3. Araya, Sebastián. (2016, mayo 10). Alcalde peruano es azotado por incumplir promesas de campaña electoral. *Epicentro Chile*. <https://www.epicentrochile.com/2016/05/10/alcalde-peruano-azotado-incumplir-promesa-campana-electoral/>

4. Arévalo, María. (2022). Revocatoria de mandato en Ecuador (1998-2018). *Revista Tecnológica Espol*, 34 (2), pp. 140-154. <https://doi.org/10.37815/rte.v34n2.922>

5. BBC News. (2018, marzo 2). Atrapado en un cepo: el castigo que recibió un alcalde en Bolivia por no cumplir sus promesas (y qué tan común es este método). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43250001>

6. Briceño, Liz. (2022, julio 5). CNE negó la entrega de formularios para la revocatoria del mandato de Lasso. *GK*. <https://gk.city/2022/07/05/cne-nego-entrega-formularios-revocatoria-mandato-lasso/>

7. Castellanos, Ana. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (eds.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina* (pp. 83-110). CNE-Instituto de la Democracia.

8. Ciudadanía Inteligente. (s. f.). Del Dicho al Hecho. <https://deldichoalhecho.cl/>

9. Colombia. Congreso. Ley Estatutaria 1757. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

10. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-011. (21 de enero de 1994). Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-011-94.htm>

11. Converse, Philip & Pierce, Roy. (1986). *Political Representation in France*. Harvard University. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674187887>

12. Cruz Pérez, Itzel Ethelvina. (2024). Regulación legal sobre los programas electorales en 18 países de América Latina. *Revista Apuntes Electorales*, 23 (70), pp. 107-138. <https://doi.org/10.53985/ae.v23i70.907>

13. Chacón, Oswaldo. (2008). *Cumplimiento de compromisos electorales y democracia a la luz de la Constitución de Chiapas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

14. Dalton, Russell. (1985). Political Parties and Political Representation: Party Supporters and Party Elites in Nine Nations, *Comparative Political Studies*, 18, pp. 267-299. <https://doi.org/10.1177/0010414085018003001>

15. Downs, Anthony. (1957). *The Economic Theory of Democracy*. Harper & Row.

16. Ecuador. Tribunal Contencioso Electoral. (7 de octubre de 2022). Sentencia 170. https://apps.tce.gob.ec/jml/bajar/Sentencias/30c85d_SENTENCIA-170-22-071022.pdf

17. Ferejohn, John. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, 50 (6), pp. 5-25. <https://doi.org/10.1007/BF00124924>

18. Franco Cuervo, Ana. (2014). Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013). En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (eds.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina* (pp. 57-79). CNE-Instituto de la Democracia.

19. Hagopian, Francis (1998). Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline? In: Agüero, Felipe & Stark, Jeffrey (Eds.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America* (pp. 99-143). North-South Center.

20. Huntington, Samuel. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma.

21. Jackisch, Carlota. (2001). Crisis de representatividad del sistema político argentino. *Revista de Ciencia Política*, 21 (2), pp. 152-167.

22. Kelley, Stanley. (1983). *Interpreting Election*. Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400855650>

23. Latinno. (s. f.). Innovaciones para la democracia en América Latina. <https://www.latinno.net/es/>

24. Latinobarómetro. (2020a). Hay algún partido al que se sienta más cercano. Pregunta 44/263. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

25. Latinobarómetro. (2020b). Confianza en los partidos. Pregunta 163/263. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

26. La Nación. (s. f.). Alcaldes electos y sus promesas. <https://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2016/elecciones-municipales/alcaldes/index.html?desktop=true>

27. Lissidini, Alicia. (2008). Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades. En: Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (eds.). *Democracia directa en Latinoamérica* (pp. 13-62). Prometeo.

28. Mair, Peter. (2009). Representative Versus Responsible Government. *MPIfG Working Paper*, 09/8. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41673/1/615284884.pdf>

29. Maisel, Sandy. (1992). The Platform-Writing Process: Candidate-Centered Platforms in 1992. *Political Science Quarterly*, 108 (4), pp. 671-698. <https://doi.org/10.2307/2152404>

30. Manin, Bernard. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659935>

31. Manin, Bernard; Przeworski, Adam & Stokes, Susan. (1999). Elections and Representation. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan & Manin, Bernard (Eds.). *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 29-54). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.002>

32. Maravall, José. (1999). Accountability and Manipulation. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan & Manin, Bernard (Eds.). *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 154-196). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.006>

33. Munro, Robin & Paun, Akash. (2014). *Pre-Election Policy Consting Mechanisms in Australia: Whitehall in Year Five of the UK Coalition: Lessons from Elsewhere*. Institute for Government.

34. Naurin, Elin; Royed, Terry & Thomson, Robert (Eds.). (2019). Why Comparative Research on the Fulfillment of Election Pledges Matters. In: *Party Mandates and Democracy. Making, Breaking, and Keeping Election Pledges in Twelve Countries* (pp. 1-22). University of Michigan. <https://doi.org/10.3998/mpub.9796088>

35. O'Flaherty, Brendan. (1990). Why are There Democracies? A Principal Agent Answer. *Economics & Politics*, 2 (2), pp. 133-155. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1990.tb00027.x>

36. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2013a). *Consulta Popular de Revocatoria de Mandato de Autoridades*. ONPE.

37. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2013b). *Consulta popular de revocatoria en el ámbito provincial (2004, 2008, 2012)*. ONPE.

38. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2016). *Incumplimiento de promesas electorales e incapacidad de gestión son los principales argumentos para revocatorias de autoridades*. ONPE.

39. Papada, Evie et al. (2023). *Resistencia frente a la autocratización. Informe sobre la Democracia 2023*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

40. Pogrebinschi, Thamy. (2013). El giro pragmático de la democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*. <https://library.fes.de/pdf-files/nuso/10084.pdf>

41. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. https://www.bantaba.ehu.eus/obs/files/view/La_democracia_en_América_Latina_Parte_1.pdf?revision%5Fid=55275&package%5Fid=55247

42. Rasmussen, Anne; Reher, Stefanie & Toshkov, Dimiter. (2018). The Opinion-Policy Nexus in Europe and the Role of Political Institutions. *European Journal of Political Research*, 58 (2), pp. 412-434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12286>

43. Ray, Leonard. (2007). Validity of Measured Party Positions on European Integration: Assumptions, Approaches, and a Comparison of Alternative Measures. *Electoral Studies*, 26, pp. 11-22. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.03.008>
44. Rey, Felipe. (2015). *Voto programático y programas de gobierno en Colombia*. Universidad del Rosario.
45. Roberts, Kenneth & Wibbels, Erik. (1999). Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 575-590. <https://doi.org/10.2307/2585575>
46. Rose, Richard & Wessels, Bernhard. (2018). Money, Sex and Broken Promises: Politicians' Bad Behavior Reduces Trust. *Parliamentary Affairs*, 72 (3), pp. 481-500. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy024>
47. Ruiz, Leticia. (2013). La elaboración de programas electorales en los partidos políticos: El estudio del caso chileno. En: Alcántara, Manuel y Cabezas, Lina (eds.). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos* (pp. 299-333). Tirant lo Blanch.
48. Saan, Ansa. (2007, enero 12). Bolivia: Morales propondrá ley para referendos revocatorios de mandatos. *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/internacional/2007/01/12/242078/bolivia-morales-propondra-ley-para-referendos-revocatorios-de-mandatos.html>
49. Salazar, Esteban. (2018, agosto 2). En Tasco se dio la primera revocatoria del país. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/en-tasco-se-dio-la-primera-revocatoria-del-pa%C3%ADs>
50. Samuels, David & Shugart, Matthew. (2010). *Presidents, Parties and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affect Party Organizations and Behavior*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511780882>
51. Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge University.
52. Schumpeter, Joseph. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Cambridge University.
53. Soria, Nataly. (2015). *¿Qué es la revocatoria de mandato y en qué consiste la silla vacía?* CNE-Instituto de la Democracia.
54. Stokes, Susan. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612978>
55. Thomson, Robert. (2001). The Program to Policy Linkage: The Fulfillment of Election Pledges on Socio-Economic Policy in The Netherlands, 1986-1998. *European Journal of Political Research*, 40 (2), pp. 171-197. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00595>
56. Tuesta, Fernando. (2014). Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (eds.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina* (pp. 7-30). CNE-Instituto de la Democracia.

57. Van Biezen, Ingrid. (2004). How Political Parties Shape Democracy. *CSD Working Papers*, pp. 1-15. https://escholarship.org/content/qt17p1m0dx/qt17p1m0dx_noSplash_2b60beda33d1156a0469a9c6b8c1b578.pdf?t=Inomg4

58. Verdugo, Julio. (2014). Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (eds.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina* (pp. 135-158). CNE-Instituto de la Democracia.

59. Villca, Jesika. (2022, abril 27). La Paz: La FEJUVE convoca a cabildo para definir si se pedirá la revocatoria del alcalde Arias. *Abya Yala*. <https://abyayala.tv.bo/la-paz-la-fejuve-convoca-a-cabildo-para-definir-si-se-pedira-la-revocatoria-del-alcalde-arias/>

60. Welp, Yanina. (2014a). De venenos a fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas. En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (eds.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina* (pp. 247-266). CNE-Instituto de la Democracia.

61. Welp, Yanina. (2014b). La revocatoria de mandato: propuesta de análisis. En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (eds.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina* (pp. 247-266). CNE-Instituto de la Democracia.

62. Zaremborg, Gisela y Welp, Yanina. (2020). Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática. *Recerca*, 25 (1), pp. 71-94. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.5>

[274]

63. Zovatto, Daniel. (2007). Direct Democracy Institutions. In: Payne, Mark; Zovatto, Daniel & Mateo, Mercedes (Eds.). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (pp. 221-240). David Rockefeller Center for Latin American Studies.

64. Zovatto, Daniel. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En: Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (eds.). *Democracia directa en Latinoamérica* (pp. 253-296). Prometeo.



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



El vicediós siempre es ateo. Paradojas del rol político de los vicepresidentes en los gobiernos de América Latina*

Ana Polack (Colombia)**

César Alejandro Ramírez Chaparro (Colombia)***

Resumen

En este artículo se analiza el rol de los vicepresidentes en momentos de crisis presidencial, combinando el análisis institucional con un estudio comparativo de casos en los que la actuación del vicepresidente y su relación con el Poder Legislativo tuvo incidencia en la gobernabilidad latinoamericana. El análisis responde a las preguntas: ¿el vicepresidente puede ser un factor desestabilizante de los gobiernos presidencialistas?, ¿cuáles diseños institucionales latinoamericanos favorecen que surjan vicepresidentes problemáticos? El resultado que se pretende explicar es el potencial desestabilizador de los vicepresidentes «desleales» o de la misma institución vicepresidencial y su contribución a situaciones de caída presidencial o de crisis de gobernabilidad sin caída. Se propone que para analizar el comportamiento leal o desleal de los vicepresidentes —y sus consecuencias— deben combinarse factores institucionales y políticos. Se examinan condiciones institucionales como reglas de sucesión, reelección, mecanismos de selección y reemplazo, y la asignación de funciones extraordinarias o el nombramiento en otros cargos públicos. Igualmente, se analizan factores políticos relacionados con la estructura de la coalición de gobierno, el tamaño de la bancada, la trayectoria y la relevancia política del vicepresidente.

Palabras clave

Instituciones Políticas; Política Comparada; Vicepresidencia; Gobernabilidad; Inestabilidad Política; América Latina.

* Artículo derivado del proyecto de investigación EES 3470, *El Impeachment como salida a la crisis de gobernabilidad en América Latina*, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada, vigencia 2021-2022.

** Politóloga. Magíster en Estudios Latinoamericanos. Doctora en Ciencia Política y doctora en Historia. Docente tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: ana.polack@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0002-1588-2865 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=DeZkw9QAAAAJ>

*** Administrador Público y Politólogo. Magíster en Estudios Políticos y magíster en Estudios Latinoamericanos. Docente de tiempo completo de la Escuela Superior de Administración Pública. Correo electrónico: cesar.ramirez@esap.edu.co - Orcid: 0000-0001-8729-8230 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=KfdTfTNEAAAAJ>

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2024

Cómo citar este artículo

Polack, Ana y Ramírez Chaparro, César Alejandro. (2024). El vicediós siempre es ateo. Paradojas del rol político de los vicepresidentes en los gobiernos de América Latina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 276-299. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a11>

The Vice-God is Always an Atheist. Paradoxes of the Political Role of Vice Presidents in Latin American Governments

Abstract

This article analyzes the role of vice presidents in times of presidential crisis, combining institutional analysis with a comparative study of cases in which the vice president's actions and his relationship with the Legislative Branch had an impact on Latin American governance. The analysis answers the questions: Can the vice president be a destabilizing factor in presidential administrations? Which Latin American institutional designs favor the emergence of problematic vice presidents? The result that is intended to be explained is the destabilizing potential of the "disloyal" vice presidents or of the vice-presidential institution itself and their contribution to situations of presidential fall or crisis of governability without falling. The article proposes that in order to analyze the loyal or disloyal behavior of vice presidents (and its consequences) institutional and political factors must be combined. It examines institutional conditions such as rules of succession, re-election, selection and replacement mechanisms, and the assignment of extraordinary functions or appointment to other public offices. It also analyzes political factors related to the structure of the governing coalition, how many seats have a Governing Party, the nature of the coalition, and the trajectory and political relevance of the vice president.

Keywords

Political Institutions; Comparative Politics; Vice Presidency; Governance; Political Instability; Latin America.

[277]

Introducción. La institución vicepresidencial

La institución vicepresidencial tiene su origen en el diseño presidencialista de la Constitución de Estados Unidos, la cual introduce esta figura para resolver la sucesión ante alguna eventualidad que le pueda ocurrir al jefe de Estado (Marsteintredet y Ugglá, 2019). Ha sido reiteradamente observado por la literatura especializada que la figura del vicepresidente se incorpora en Estados Unidos, además, por otras dos razones: la primera, por un criterio federal, para dar mayor representación a los intereses de los estados dentro del Colegio Electoral; en segundo lugar, para destrabar las votaciones para presidente en caso de empate político. Así, desde 1878 se le asigna al vicepresidente norteamericano la facultad de presidir el Senado Federal, pero con capacidad de voto solo en caso de empate y de suceder al presidente en caso de muerte, renuncia, incapacidad o juicio político. Esta disposición constitucional fue evolucionando en las décadas siguientes hasta que en 1960 los partidos empezaron a permitir que el candidato a presidente eligiera a su compañero de fórmula; asimismo, en 1967 la vigésimo quinta enmienda autorizó al presidente a designar un nuevo vicepresidente en caso de vacancia del cargo. La designación de vicepresidente por parte del presidente abre el debate sobre la posible ilegitimidad del jefe de Gobierno en caso de requerirse el reemplazo del presidente (Schlesinger, 1974; Baumgartner, 2006; Sribman 2013; Marsteintredet, 2019).

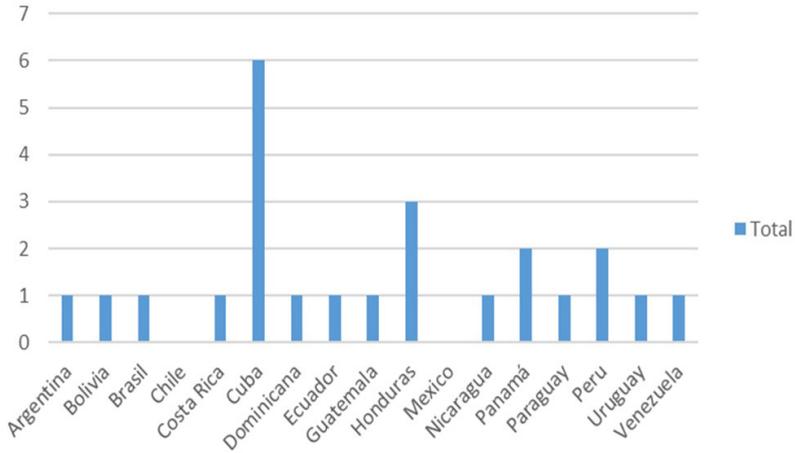
[278]

En América Latina los diseños presidenciales han seguido mayormente el ejemplo norteamericano, sin embargo, no todos los países introducen en sus diseños presidenciales, tanto históricamente como en la actualidad, la figura del vicepresidente —Chile o México— y cuando esta figura existe no tiene siempre la misma forma que en el caso norteamericano, dando un panorama muy heterogéneo. Estas diferencias se deben tanto la cantidad de vicepresidentes establecidos por la Constitución Política de cada país como a los mecanismos de selección, de reemplazo y a las funciones que ejerce o puede ejercer en cada país.

Como puede apreciarse en la gráfica 1, muchos países eligen un vicepresidente, pero otros incorporan dos o más personas para esta función, con un máximo de seis en el caso de Cuba. Algunos son designados por el presidente y otros son cargos electivos. Por otro lado, la regla general es que «la vicepresidencia es una institución que opera en momentos de crisis que envuelven a la principal figura del sistema presidencial: el presidente»

(Serrafero, 2013, p. 11), pero los casos difieren en las otras funciones asignadas constitucionalmente a los vicepresidentes.

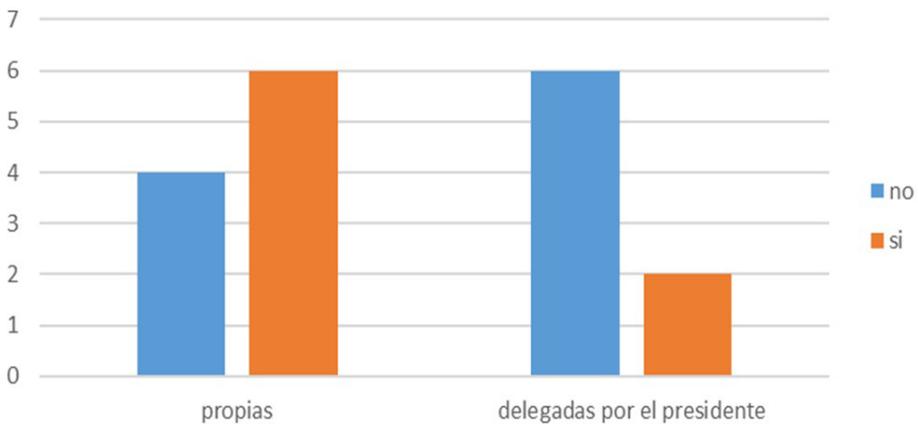
Gráfica 1. Cantidad de vicepresidentes por país en América Latina.



Fuente: elaboración propia a partir de Sribman (2010), Mieres y Pampin (2015), y la revisión jurídica de cada país.

[279]

Gráfica 2. Cantidad de países latinoamericanos con vicepresidentes con atribuciones propias o delegadas por el presidente.



Fuente: elaboración propia a partir de Sribman (2010), Mieres y Pampin (2015), Georgetown University (s. f.), y la revisión jurídica de cada país.

Algunos diseños presidenciales conceden al vicepresidente, además de una función en la sucesión del presidente, funciones especificadas en la Constitución o no tienen funciones propias, pero sí las que le sean delegadas por el presidente. En algunos países el presidente tiene la posibilidad de nombrar al vicepresidente en otros cargos o tienen por atribución constitucional la función de presidir órganos de gobierno de importancia, como en el caso de Brasil.

Cuadro 1. Funciones de los vicepresidentes y previsión normativa de situaciones de acefalía.

País	Funciones	Vacancia	Acefalia
Argentina	Sucesión y presidencia del Senado.	Constitución de la Nación, artículo 88. Si el vicepresidente renuncia o muere no se lo reemplaza, el cargo queda vacante.	Ley 20972 de Acefalia, estableciendo la línea sucesoria.
Brasil	Sucesión + auxilio del presidente cuando éste lo disponga y otras funciones asignadas por Ley complementaria.	El cargo queda vacante.	Artículo 80. En caso de impedimento del presidente y del vicepresidente, o de vacancia de los respectivos cargos, serán llamados sucesivamente al ejercicio de la Presidencia el presidente de la Cámara de Diputados, el del Senado Federal y el del Supremo Tribunal Federal.
Bolivia	Sucesión.	El cargo queda vacante.	En caso de acefalía asume la presidencia el vicepresidente y en su ausencia el presidente del Senado, si éste no pudiese el presidente de la Cámara de Diputados.
Colombia*	Sucesión + funciones delegadas por el presidente.	Ante la vacancia el Congreso designa un nuevo vicepresidente.	Según la Constitución Política, reemplaza al presidente un ministro, pero quien reemplace al presidente, debe pertenecer a su mismo partido o movimiento y ejercerá la presidencia hasta cuando el Congreso, por derecho propio, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se produzca la vacancia presidencial, elija a un nuevo vicepresidente, quien tomará posesión como Presidente de la República para completar el período en curso.

[280]

Cuadro 1. Continuación)

País	Funciones	Vacancia	Acefalia
Costa Rica	Sucesión.	Ante la vacancia de la vicepresidencia se establece la segunda vicepresidencia.	Cuando ninguno de los vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del presidente, ocupará el cargo el presidente de la Asamblea Legislativa.
Ecuador	Sucesión + funciones asignadas por el presidente.	Ante la vacancia el Congreso designa un nuevo vicepresidente.	Si faltaren simultánea y definitivamente el presidente y el vicepresidente de la República, el presidente del Congreso Nacional asumirá temporalmente la Presidencia y convocará al Congreso Nacional para que, dentro del plazo de diez días, elija al presidente de la República que permanecerá en sus funciones hasta completar el respectivo período presidencial.
Guatemala	Sucesión + funciones especificadas en la Constitución.	Ante la vacancia el Congreso designa un nuevo vicepresidente.	En caso de falta permanente de presidente y vicepresidente completará dicho período la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.
Nicaragua	Sucesión + funciones delegadas por el presidente.	Ante la vacancia el Congreso designa un nuevo vicepresidente.	Si faltaren definitivamente el presidente y el vicepresidente de la República, asumirá las funciones del primero el presidente de la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional deberá nombrar a quienes deban sustituirlos dentro de las primeras setenta y dos horas de haberse producido las vacantes para completar el período entre sus miembros.
Panamá	Sucesión + responsabilidades constitucionales.	Ante la vacancia de la vicepresidencia se establece la segunda vicepresidencia.	Por falta absoluta del presidente de la República, asumirá el cargo el primer vicepresidente por el resto del período, y en defecto de éste el segundo vicepresidente. Si la falta absoluta del presidente no pudiere ser llenada por los vicepresidentes, ejercerá la Presidencia uno de los ministros de Estado, y tendrá el título de ministro encargado de la Presidencia. Cuando la falta absoluta del presidente y de los vicepresidentes se produjera por lo menos dos años antes de la expiración del período presidencial, el ministro encargado de la Presidencia convocará a elecciones de presidente y vicepresidentes para una fecha no posterior a cuatro meses, de modo que los ciudadanos electos tomen posesión dentro de los seis meses siguientes a la convocatoria, por el resto del período.

Cuadro 1. Continuación)

País	Funciones	Vacancia	Acefalia
Paraguay**	Sucesión + funciones especificadas en la Constitución + funciones delegadas por el presidente.	Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante los tres primeros años del período constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar el cargo por el resto del periodo.	En caso de acefalia sucederá al presidente en forma sucesiva, el presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia.
Perú	Sucesión.***	Ante la vacancia de la vicepresidencia se establece la segunda vicepresidencia.	En caso de ausencia definitiva del presidente asume sus funciones el Primer vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo vicepresidente. Por impedimento de ambos, el presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.
Uruguay	Sucesión + presidencia de la Asamblea General y del Senado.	Si el vicepresidente electo no pudiere asumir funciones sería reemplazado por el titular de la lista más votada para Senado.	En caso de ausencia definitiva y permanente del presidente y vicepresidente deberá desempeñar la presidencia el Senador primer titular de la lista más votada del partido político por el cual fueron electos aquellos, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo, que reuniese esas calidades si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente.

Fuente: elaboración propia a partir de Sribman (2010) y Mieres y Pampin (2015), Georgetown University (s. f.), y la revisión normativa de cada país. * En Colombia se reintroduce la figura del vicepresidente con la Constitución de 1991. ** Entre 1940 y 1993 no hay vicepresidentes en Paraguay. *** En Perú, la segunda vicepresidencia asume la vacancia para la inmediata convocatoria a elecciones no para concluir el mandato presidencial.

Solo en dos casos latinoamericanos el vicepresidente es igualmente el presidente del Senado como en Estados Unidos: Argentina y Uruguay — en este último caso también preside la Asamblea General—. No obstante, algunos vicepresidentes tienen la capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones tanto en el seno del Poder Ejecutivo como en el Legislativo o bien por sus atribuciones propias o delegadas, o bien por sus roles políticos y partidarios. Juan Linz (1994) señala que el hecho de que el presidente sea a la vez jefe de Gobierno y jefe de Estado lo obliga a ausentarse del país y dejar un reemplazo, el cual suele ser el vicepresidente. En situaciones de desconfianza o enfrentamiento entre ambas figuras, algunos ordenamientos presidencialistas habilitan al presidente a designar a otro funcionario en su lugar durante su ausencia, sin embargo, en caso de acefalía el vicepresidente asumiría el cargo de forma permanente —o al menos hasta finalizar el mandato—. En Paraguay, por ejemplo, el vicepresidente tiene la función de participar de las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que le da la posibilidad de influir en los procesos de gobierno.

Por esta razón, Mario Daniel Serrafiero (2013) entiende que la vicepresidencia no debería constituirse en un poder paralelo ni entrar en conflicto con el presidente y por esta razón se ha propuesto en la literatura soluciones que van desde la eliminación de la figura vicepresidencial (Schlesinger, 1974) hasta la creación de incentivos institucionales para evitar este posible desenlace (Marsteintredet, 2019). En los últimos años se ha reavivado el debate político acerca de la conveniencia de la institución vicepresidencial y su rol, tanto en los casos de acefalia como en relación con la legitimidad democrática del cargo.

[283]

1. Claroscuros de la institución vicepresidencial: Estados Unidos y América Latina

La literatura sobre el caso de Estados Unidos muestra que es necesaria la reflexión sobre las paradojas de la institución vicepresidencial (Goldstein, 2008) aún más cuando la legitimidad del proceso de elección del jefe unipersonal del Ejecutivo a través del colegio electoral es cada vez más debatida.

En América Latina, adicionalmente, se presenta la preocupación de centrarse en el estudio de las diversas coyunturas políticas e institucionales que presentan los países y sus consecuencias políticas, especialmente, sobre

la inestabilidad gubernamental. La literatura se ha concentrado en algunas dimensiones —como la forma de elección del vicepresidente— y contextos, especialmente, en multipartidismos y presidencialismos de coalición.

La Vicepresidencia ha merecido un espacio significativo en la literatura jurídica y politológica en Estados Unidos (Serrafero, 2013), pero ha sido menos trabajado por los estudios orientados al presidencialismo latinoamericano. Los estudios sobre vicepresidentes en América Latina han sido tratados como un rasgo del diseño presidencial, especialmente, vinculado a la sucesión (Mainwaring y Shugart, 1993) o de sus problemas (Linz, 2013).

Es posible reseñar las contribuciones existentes específicamente sobre esta institución en tres grupos de estudio: el primero son los trabajos referentes a la Vicepresidencia en Estados Unidos, particularmente, aquellos vinculados a la evolución de esta institución (Baumgartner, 2006, Goldstein, 2008); el segundo grupo lo constituyen los estudios que intentan cuantificar el efecto del candidato de vicepresidente en el desempeño electoral de la fórmula presidencial (Dudley y Rapoport, 1989; Grofman y Kline, 2010); por último, existen algunos trabajos centrados en América Latina preocupados por el proceso de selección y trayectorias políticas de los vicepresidentes, así como su origen geográfico o étnico (Mieres y Pampin, 2015) o en el caso particular de Argentina (Serrafero, 1999; Sribman, 2010). Recientemente, Germán Bidegain (2017) ha publicado una reseña de lo trabajado sobre vicepresidentes sudamericanos y sus características institucionales; sin embargo, la mayor parte de estos estudios no sobrepasan el análisis formal.

Por su parte, la literatura que estudia las crisis presidenciales y de gobernabilidad hacen poca mención al rol de los vicepresidentes, ya que se centran en los gabinetes o en los presidentes coalicionales, en especial, por la difícil relación entre Ejecutivo y Legislativo (Pérez-Liñán, 2009; Amorim, 2006), o a las necesidades de incluir en la fórmula presidencial a una figura de otro partido no necesariamente leal al presidente. En un trabajo reciente sobre el caso de Perú, por ejemplo, el autor señala que la creciente fragmentación electoral lleva a la necesidad de alianzas políticas a través de las vicepresidencias, a pesar de que los compañeros de fórmula no siempre cuentan con mucha experiencia para el cargo ya que son elegidos para sumar votos o afianzar la coalición electoral (Ayala, 2022, 21-23 de julio)

[284]

Por esa razón, se propone aquí estudiar el rol de los vicepresidentes en momentos de crisis presidencial, combinando el análisis institucional con un estudio comparativo de casos en los que la actuación del vicepresidente y su relación con el Poder Legislativo tuvo incidencia en la gobernabilidad latinoamericana.

Durante el siglo xx, y muy particularmente la segunda mitad, los reiterados quiebres constitucionales y experiencias autoritarias fueron seguidas de intentos de renovación institucional que no siempre fueron favorables a la introducción de una figura vicepresidencial. Pero para la comprensión del rol de los vicepresidentes en las democracias latinoamericanas actuales se requiere que se estudie esta institución de manera dinámica en relación con la gobernabilidad y la estabilidad presidencial desde la década de 1980 hasta la actualidad.

Si bien el debate sobre los efectos potencialmente negativos de la figura de vicepresidente no es nuevo y se remonta en América Latina a los debates constituyentes de los siglos xix y xx, resultando en muchos casos en la eliminación de la institución,¹ en el siglo xxi la frecuente inestabilidad presidencial y las situaciones de crisis de gobernabilidad le brindan nuevamente importancia.

[285]

2. La experiencia reciente en América Latina: inestabilidad y crisis de gobernabilidad

Cuando América Latina inició su tránsito del autoritarismo a la democracia, destacados analistas pusieron el acento en la institución vicepresidencial como un factor desestabilizante de los presidencialismos (Linz, 1994; Shugart y Carey, 1992). En ese contexto, se señaló que la institución de la Vicepresidencia, por su naturaleza, podría provocar problemas tales como conflictos entre presidente y vicepresidente, falta de capacidad del vicepresidente para asumir el cargo presidencial en caso de acefalía, ausencia de legitimidad del vicepresidente para asumir la jefatura del poder ejecutivo y, por consiguiente, ingobernabilidad.

¹ Un ejemplo es el debate constituyente de 1917 después de la revolución mexicana que resultó en la Constitución de Querétaro y que eliminó la figura del vicepresidente para México (Carranza citado por Marsteintredet, 2019).

Son muchos los problemas vinculados con la figura de la Vicepresidencia en el contexto de gobierno y coexistencia con el presidente. Una somera y no exhaustiva lista incluiría al menos los siguientes: 1) problemas de coexistencia con el presidente; 2) inexistencia del vicepresidente, por no haberse cubierto su vacancia; 3) vicepresidente conflictivo; 4) vicepresidente opositor; 5) vicepresidente conspirador; 6) vicepresidente relegado totalmente por el presidente (Serrafero, 2013, p. 13).

Cuando se observa con detenimiento el problema de la inestabilidad presidencial de la región latinoamericana en las últimas décadas del siglo xx y las primeras del siglo xxi, así como las situaciones de ingobernabilidad que se plantearon en gobiernos presidencialistas de muy distintos colores políticos, llegando en los casos extremos a situaciones de polarización y de violencia política, como en el caso del asesinato del vicepresidente de Paraguay Luis María Argaña en 1999 (El País, 1999, marzo 24), es difícil no recordar las advertencias contenidas en los debates académicos y constitucionales de las décadas anteriores.

[286] Las situaciones conflictivas entre presidente y vicepresidente en América Latina que llevaron a situaciones de crisis políticas e incluso de caída presidencial no son todas equivalentes, pero merecen un análisis en profundidad. Las crisis políticas frecuentes en la región se caracterizan por afectar la gobernabilidad y la estabilidad presidencial —sea a través de renuncia anticipada, juicio político o golpe legislativo—. Por lo general, estos contextos llevan a amplias movilizaciones sociales, caída de la imagen positiva del gobierno, bajos índices de apoyo y colaboración por parte de los legislativos o directamente enfrentamientos entre Ejecutivos y Legislativos, en muchos casos, acompañado igualmente por crisis económicas e inflacionarias. El resultado que se pretende explicar es el potencial desestabilizador de los vicepresidentes «desleales» o de la misma institución vicepresidencial y su contribución a situaciones de caída presidencial o de crisis de gobernabilidad sin caída. De igual forma, se debe considerar si la institución vicepresidencial puede ser un factor explicativo de estos resultados negativos.

Los casos de conflicto o tensión entre presidente y vicepresidente son más frecuentes en algunos países latinoamericanos que en otros. Leiv Marsteintredet (2019) propone que es la forma de elegir al vicepresidente lo que explica que en algunos contextos haya mayores problemas tanto

de lealtad como de legitimidad. Sin embargo, ambos problemas son inversamente proporcionales. Las reglas que aseguran mayor lealtad — como la designación del vicepresidente por parte del presidente— son las que generan mayores problemas de legitimidad y a la inversa: cuanto más independiente y democrática es la elección del vicepresidente resuelve los problemas de legitimidad —e incluso podría proveer el cargo con algún criterio mayor de capacidad para ejercer la jefatura de gobierno—, pero aumenta la probabilidad de comportamientos desleales por parte del vicepresidente. Paraguay es un buen ejemplo de esta paradoja.

En el año 2000 y con motivo del asesinato del vicepresidente y la renuncia del entonces presidente de Paraguay Raúl Cubas Grau, el Poder Judicial tuvo que intervenir e indicar la necesidad de realizar elecciones para resolver la vacancia al cargo de vicepresidente. El fallo de la Corte Suprema de Justicia estableció que, dado que la Constitución Nacional no preveía la doble acefalía, Luis Ángel González Macchi, entonces presidente del Senado, debería completar el periodo constitucional 1998-2003 y debería convocar a elecciones, únicamente para el cargo de vicepresidente de la República por el periodo constitucional 1998-2003 (Sentencia 191, 27 de abril de 1999).

[287]

En Argentina, en cambio, la doble acefalía provocada por la renuncia del vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez y la posterior salida del presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001 no se resolvió por la misma vía institucional, sino que resultó en una crisis política que llevó al Congreso a protagonizar el nombramiento de cinco presidentes consecutivos en solo once días. La solución legislativa se activó a través de la aplicación de la Ley de Acefalía y la imposibilidad de estabilizar la crisis política que provocó el estallido social (Malamud y De Luca, 2011).

En resumen, el contexto institucional es evidentemente una variable explicativa del comportamiento leal o desleal de los vicepresidentes, las consecuencias de estos comportamientos —es decir, el alcance que puedan lograr en sus fines— que junto con otras variables pueden explicar su posible incidencia en la crisis de un gobierno. Existen una variedad de condiciones institucionales dentro de los presidencialismos que deben observarse: reglas de sucesión presidencial, prohibición o no de reelección para cargos ejecutivos, mecanismos de selección y reemplazo de los vicepresidentes, funciones legales de la vicepresidencia y la posibilidad o

no de que el presidente le asigne legalmente funciones extraordinarias o misiones especiales o lo nombre en otros cargos públicos, como ministerios —como en los casos de Colombia, Costa Rica o Perú—.

En contextos donde el vicepresidente o los vicepresidentes tienen solo las funciones que el presidente decida distribuir, parece que las crisis o conflictos solo se deben a malas decisiones estratégicas del jefe de Estado. Ahora bien, mirando los casos empíricos se hace evidente que no se pueden explicar los desenlaces negativos tomando en consideración solo la actuación del presidente. Adicionalmente, se debe considerar que no en todos los presidencialismos el presidente tiene la libertad de decidir quién ocupa el cargo de vicepresidente ni qué atribuciones institucionales y políticas posee.

En consecuencia, deberían tomarse en consideración otras condiciones que se pueden denominar «políticas»: en primer lugar, si es una coalición de gobierno, como está conformada y el tamaño de la bancada legislativa oficialista —leal al presidente— y la que lidera el vicepresidente; en segundo lugar, debe considerarse si el vicepresidente es o no una figura política con peso propio, como ser presidente de su propio partido —o jefe político de la coalición—; en tercer lugar, puede ser un factor relevante si el vicepresidente es capaz de convertirse en el líder de una fracción interna opositora del partido oficial —con aspiraciones propias o ideología opuesta—; en cuarto lugar, para determinar la importancia política del vicepresidente y sus incentivos para ser desleal debe considerarse la trayectoria política del vicepresidente.

Cabe mencionar, a modo de ejemplo, algunos casos vinculados a crisis presidenciales provocadas por vicepresidentes latinoamericanos. En Colombia es conocido el rol del vicepresidente de Ernesto Samper, Humberto de la Calle, durante el Proceso 8000, ya que fue él quien le pidió su renuncia en 1996 (Buitrago, Miranda y Lopez, 2020). Es igualmente conocida la posición opositora de la vicepresidente Rosalía Arteaga en el proceso de caída del presidente Abdalá Bucaram en 1997 en Ecuador (Coelho, 2012). Otros casos para mencionar son: el enfrentamiento entre el presidente paraguayo Cubas Grau y el vicepresidente Luis María Argaña (Pérez-Liñán, 2009); en 2001 en Argentina, la renuncia del vicepresidente de Fernando de la Rúa, el líder del partido que fue socio en la coalición Carlos «Chacho» Álvarez y la crisis institucional posterior (Malamud y De

[288]

Luca, 2011; Ollier, 2004); en los últimos años, nuevamente en la Argentina, cabe referir la problemática relación entre Cristina Fernández de Kirchner y Julio César Cobos, que se convirtió en el líder de la oposición (Malamud y De Luca, 2011); en Paraguay nuevamente en 2012, el vicepresidente Federico Franco apareció como un opositor del gobierno del presidente Fernando Lugo, que fue destituido por un juicio político —es de anotar que Lugo fue elegido por una coalición de partidos denominada Frente Guasú de la cual hacía parte el partido del vicepresidente, Partido Liberal Radical Auténtico, el cual votó a favor de la destitución del presidente—; más recientemente, en Brasil, el vicepresidente Michel Temer y el Partido do Movimento democrático Brasileiro se convirtieron en oposición y apoyaron el juicio político a la presidente Dilma Rousseff, a pesar de formar parte de la coalición de gobierno junto al Partido dos Trabalhadores (Jiménez, 2016, mayo 12).

Los vicepresidentes pueden también desestabilizar o debilitar a los presidentes de otras maneras. En esta categoría se deben considerar los casos en que los vicepresidentes debieron renunciar por escándalos de corrupción y que debilitaron la posición del gobierno —Jorge Glas en Ecuador en 2017 (CNN Español, 2024, abril 5), Raúl Sendic en Uruguay en 2017 (El Observador, 2021, mayo 20), Roxana Baldetti en Guatemala en 2015 (Delcid, 2022, diciembre 7), Amado Boudou en Argentina, 2014, Álvaro García Linera en Bolivia en 2019 (Molina, 2024, marzo 5)—. En efecto, aunque estos no son vicepresidentes desleales en el sentido mencionado anteriormente, también pueden afectar la gobernabilidad. De igual forma, cuando el vicepresidente se convierte en oposición o desafía la autoridad presidencial, como sucedió en Argentina, tanto en manos del vicepresidente Cobos como más tarde con la rivalidad entre la vicepresidente Cristina Fernández de Kirchner —también envuelta en escándalos de corrupción— y el presidente Alberto Fernández (Pérez-Liñán, 2009; Malamud y De Luca, 2011).

Es un lugar común afirmar que el cargo vicepresidencial no adquiere poder a menos que el presidente renuncie o sea destituido por juicio político, por lo que existen incentivos para que este se transforme en un actor desleal al presidente. La forma en que está diseñada la institución no fomenta conductas cooperativas. Por tal razón, han existido vicepresidentes conflictivos que pueden incluso pasar al campo de la oposición y, pese a esto, no pueden ser despedidos por el presidente por contar con legitimidad

popular directa. En estas situaciones se convierten en un factor de desestabilización y, en casos extremos, la disputa por el poder ha llevado a la polarización política e incluso a la violencia política.

Para medir las causas de la mayor o menor capacidad desestabilizadora de los vicepresidentes se propone tomar en consideración dos dimensiones: una dimensión política partidaria vinculada a la relación con el Poder Legislativo y el partido del presidente —rasgos como el origen partidario del vicepresidente, si el vicepresidente es el presidente de su propio partido o jefe político con capacidad de lograr apoyo en el seno del parlamento, o si puede ser cabeza de una fracción interna opositora del partido, con aspiraciones propias o ideología opuesta—; y una dimensión institucional, como las funciones atribuidas constitucionalmente al vicepresidente o los criterios de selección del cargo.

Por otro lado, los casos de conflicto o tensión entre presidente y vicepresidente son más frecuentes en algunos países de América Latina que en otros, por lo que es pertinente investigar las razones de este rasgo.

3. El potencial explicativo de las características políticas de los vicepresidentes

[290]

Mark Hiller y Douglas Kriner (2008, p. 403) identifican algunas condiciones que son relevantes en la elección del compañero de fórmula de un candidato a presidente para el caso de Estados Unidos. Estas incluyen el balance ideológico, el balance de raza y de género, el balance etario, el balance *insider-outsider*, el balance regional, el tamaño del estado de origen y los años de experiencia pública. Estas consideraciones pueden trasladarse a Latinoamérica, pero teniendo en consideración las diferencias sociales —por ejemplo, si son países con sociedades plurinacionales como Bolivia—, de organización territorial de los Estados —grado de centralización o descentralización de la política— y de su sistema de partidos. En contextos multipartidistas deben igualmente incluir el potencial electoral del partido aliado para alcanzar la victoria en las elecciones presidenciales, tanto a una como a dos vueltas.

En Argentina, por ejemplo, el clivaje Buenos Aires-provincias es significativo para la elección de un candidato vicepresidencial. Se ha dicho que la elección de Eduardo Duhalde en su fórmula le permitió a Carlos Menem, gobernador de la provincia norteña de La Rioja, apelar a

un elemento bonaerense crítico (Serrafero, 1999; Sribman, 2010). Parece haberse prestado atención a este clivaje en otras candidaturas victoriosas como Raúl Alfonsín-Víctor Martínez, Carlos Menem-Carlos Ruckauf, Néstor Kirchner-Daniel Scioli y Cristina Fernández-Julio Cobos. No obstante, esto no significa que una fórmula integrada por dos bonaerenses no pueda triunfar, por ejemplo, el caso de la dupla Fernando de la Rúa-Carlos Álvarez en 1999 (Mieres y Pampin, 2015), y en pocos casos se ha prestado atención a otros balances como género, raza o ideología. Adicionalmente, no parece tener incidencia en la estabilidad gubernamental posterior.

Por su parte, el balance étnico resulta significativo en países como Bolivia. El primer vicepresidente de Gonzalo Sánchez de Lozada, Víctor Hugo Cárdenas, primer vicepresidente indígena, había tenido actividad pública previa como activista en movimientos reivindicativos de la identidad aimara. Evo Morales, el primer presidente indígena de Bolivia, seleccionó un vicepresidente no indígena, Álvaro García Linera. En periodos más recientes, se puede apreciar que países que tradicionalmente no habían incluido esta consideración étnica muestran sensibilidad al respecto, como en Colombia, al incluir a Francia Márquez, representante de una minoría afrodescendiente, como fórmula vicepresidencial de Gustavo Petro.

[291]

La trayectoria política anterior del vicepresidente es igualmente parte de las decisiones estratégicas en momentos de elecciones. En el debate sobre los problemas de capacidad del vicepresidente para asumir la jefatura del Ejecutivo es relevante la experiencia previa y apoyo político que podría tener la persona que ocupe el rol vicepresidencial, y es igualmente determinante en relación con los comportamientos de este una vez ocupe el cargo de vicepresidente en relación con su compañero de fórmula, lo que se puede denominar *potencial de deslealtad*. Un vicepresidente que tiene peso político propio y apoyo legislativo es más deseable como reemplazo temporal o permanente del presidente en el máximo cargo ejecutivo, pero a la vez podría tener más interés en competir o incluso socavar la autoridad del presidente o podría llegar al extremo de apoyar la destitución de este en caso de juicio político.

Dado que la gobernabilidad en contextos de presidentes minoritarios y coalicionales depende del apoyo legislativo, se vuelve fundamental prestar atención a esta dimensión. En Brasil, que en las primeras décadas

de democratización se caracterizó por una fuerte fragmentación del sistema de partidos, presidentes de diversos colores políticos —desde Fernando Henrique Cardoso hasta Lula Da Silva o Dilma Rousseff— necesitaron del apoyo de fuerzas políticas de orígenes e ideologías muy variadas al interior del Congreso para poder gobernar, para lo cual la figura vicepresidencial fue un actor fundamental. Tanto el vicepresidente de Cardoso, Marco Maciel, como su más poderoso aliado en el Congreso, Antônio Carlos Magalhaes, eran jefes políticos del Nordeste —ambos instalados por la dictadura como gobernadores, el primero en Pernambuco y el segundo en Bahía, por haber apoyado el derrocamiento del régimen democrático en 1964— y sin ninguna intención de alterar esos métodos tradicionales. Por su parte, Lula Da Silva no poseía aliados naturales que fueran significativos en el Congreso, por lo que tomó la decisión de conseguir un grupo de partidarios de una densa capa de partidos pequeños, sin conceder así mucho terreno para uno de ellos en específico, y cuando esta estrategia fracasó y el Partido dos Trabalhadores no tuvo más alternativa que acordar con el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que entonces entró en el bloque del gobierno, garantizando así algunos importantes ministerios y puestos centrales en el Congreso. A partir de entonces, el PMDB se convirtió tanto en aliado como en opositor, cuya culminación fue la movilización de apoyos al juicio político a Dilma Rousseff por parte del vicepresidente Michel Temer.

[292]

En Argentina, la formación del Frente para la Victoria requirió la alianza entre anteriores sectores del peronismo con elementos del radicalismo, lo que se expresó en la fórmula Fernández-Cobos. Esta fórmula coalicional provocó importantes desencuentros entre presidente y vicepresidente, y la oposición de Cobos a medidas de gobierno vitales como en el aumento a las retenciones; sin embargo, esta oposición no llevó a la caída de la entonces presidente Cristina Fernández como en otros contextos.

El uso de la Vicepresidencia como pieza de negociación con otras fuerzas políticas ha sido cada vez más frecuente en América Latina (Uggla, 2020). De acuerdo con estudios anteriores, entre 1978 y 2016, 45% de las listas presidenciales de América Latina han contemplado una candidatura independiente o de otro partido en su interior. La evidencia sugiere que presidentes con vicepresidentes «externos» tienen el triple de probabilidad de enfrentar juicios políticos que aquellos que optan por compañeros de fórmula de su propia organización partidaria (Marsteintredet y Uggla,

2019). A esto debe sumarse que muchos estudios señalan que no hay necesariamente vinculación con el grado de éxito electoral de la fórmula presidencial (Ayala, 2022, 21-23 de julio; Pignataro y Taylor-Johnson, 2019), lo que pone en duda que se trate de una estrategia deseable, especialmente, si el objetivo es la gobernabilidad.

En Perú, históricamente la fórmula presidencial se presenta con dos candidatos a vicepresidente. En su primer gobierno, Alan García (1985-1990) estuvo acompañado por el líder histórico de Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Luis Alberto Sánchez, y un dirigente en ascenso, Luis Alva Castro.² Alberto Fujimori inauguró la práctica de incluir en la fórmula a candidatos independientes. En 1990 y 1995 se presentaron acompañados de empresarios como Máximo San Román y Ricardo Márquez Flores, líderes evangélicos como Carlos García o autoridades académicas como el exrector de la Universidad Nacional de Cajamarca, César Paredes Canto. Desde 2001 volvió la tendencia a buscar vicepresidentes con trayectorias partidarias. Sin embargo, Pedro Pablo Kuczynski se presentó a la Presidencia en las elecciones generales de 2016 junto con Martín Vizcarra y Mercedes Araoz, en ambos casos, para apelar a un segmento electoral más amplio. Kuczynski presentó una lista balanceada en el ámbito regional (Vizcarra) y tecnocrático (Araoz), pero no partidario (Ayala, 2022, 21-23 de julio). En este último caso, primero Martín Vizcarra ante la renuncia de Kuczynski y en 2019 Mercedes Araoz³ asumieron consecutivamente la Presidencia, sin lograr darle estabilidad al gobierno. Vizcarra fue destituido tras un enfrentamiento con el Legislativo y el nombramiento de la segunda vicepresidente por parte del Congreso desató una crisis política que llevó a la renuncia de Araoz a las pocas horas de haber sido nombrada presidente.

[293]

Asimismo, el liderazgo sobre el partido oficialista es central para comprender la dinámica conflictiva que se presentó recientemente en Argentina en la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández. Como se mencionó anteriormente, si el vicepresidente es el presidente de su propio partido —o su jefe político— con capacidad de lograr apoyo legislativo —y con aspiraciones políticas propias—, como lo es Cristina Fernández

² Luis Alva Castro fue candidato oficialista a la Presidencia en la elección siguiente, demostrando la utilidad de la Vicepresidencia como plataforma política al interior del partido.

³ El Congreso de Perú destituyó al presidente Martín Vizcarra luego de que este ordenara disolverlo y nombró a la vicepresidenta Mercedes Araoz presidenta interina del país el 1.º de octubre de 2019.

de Kirchner, existen muchos incentivos para que el vicepresidente se convierta en un opositor y desarrolle comportamientos desleales o desestabilizantes (Ollier, 2004). Aunque en este caso no se llegó a la destitución del presidente por medio del juicio político como en los casos de Brasil, Paraguay y Perú, fue un actor que no aportó positivamente al buen funcionamiento del gobierno.

4. ¿Son los vicepresidentes una necesidad para lograr la estabilidad gubernamental en situaciones de crisis?

Las vicepresidencias son una adición al diseño institucional presidencialista al igual que las leyes de acefalía. En las reformas políticas de este último siglo se ha visto que algunos países latinoamericanos han intentado resolver los problemas derivados de la institución vicepresidencial a través de dispositivos institucionales correctivos.

En Ecuador, por ejemplo, se desdobra constitucionalmente el procedimiento de reemplazo del presidente y de destitución por juicio político en dos tipos de situaciones: en el primer caso, si se produce la acefalía por motivos ajenos a la figura del vicepresidente, este asume el cargo para completar el mandato presidencial; en el segundo caso, si la crisis política que lleva a la destitución del presidente se debe a escándalos de corrupción u otros, el vicepresidente debe llamar a elecciones anticipadas. Igualmente, incorpora la previsión de participación del Legislativo en caso de renuncia del vicepresidente: el Congreso Nacional elegirá su reemplazo, con el voto de la mayoría de sus integrantes, de una terna presentada por el presidente de la República. Esta participación del Congreso busca darle mayor apoyo legislativo en caso de sucesión.

[294]

En Panamá las reformas han intentado atacar el problema de los vicepresidentes que son esposas o familiares del presidente, introduciendo la prohibición para integrar la fórmula a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del presidente de la República (Constitución Política, artículo 188), e igualmente prohíbe que accedan a este cargo personas que hubieran ocupado el cargo de presidente o vicepresidente en el periodo anterior a la elección: «El ciudadano que como Vicepresidente de la República hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República en forma permanente en cualquier tiempo durante los tres años anteriores al período para el cual se hace elección». Estos dispositivos

están orientados a evitar tanto los problemas de legitimidad como de enfrentamiento o conflicto con el presidente —vicepresidente opositor—.

En Venezuela se ha intentado corregir el problema de incapacidad o falta de apoyo político del vicepresidente (Constitución Política, artículo 240) introduciendo un mecanismo parlamentario, la moción de censura. De esta forma, un vicepresidente que no cuente con apoyo parlamentario podría ser destituido de su cargo por el Legislativo.

Estas reformas muestran que el aprendizaje institucional puede llevar a nuevos diseños institucionales presidencialistas —sea por la vía de la «atenuación», como propone Linz (2013), o del reforzamiento y rediseño de instituciones, como el juicio político— que logren el objetivo de darle a la figura vicepresidencial el rol estabilizador deseado.

En casos de caídas presidenciales, la experiencia de las últimas décadas es que no solo el reemplazo del presidente caído en desgracia por un vicepresidente no necesariamente logra la deseada gobernabilidad, sino que muchas veces el mismo vicepresidente forma parte del problema más que de la solución. En consecuencia, parece que las paradojas deben abordarse contextualizadamente —sin desconocer ni separar los desafíos institucionales de los problemas de corrupción y nepotismo característicos de la región— con previsiones institucionales que orienten el funcionamiento de la institución en cada una de las dimensiones discutidas previamente, evitando tanto los problemas de legitimidad como de eficacia.

[295]

Conclusiones

Existen varias preocupaciones relativas a la figura vicepresidencial: en primer lugar, la sucesión presidencial por medio de un vicepresidente que aparenta ser un mecanismo automático y eficiente para garantizar la sucesión presidencial en caso de acefalía puede ser problemática si el vicepresidente fue electo por un partido diferente o como parte de una coalición, o si se trata de una figura políticamente débil, sin apoyo en el partido de gobierno. Esto se agrava en caso de tratarse de un vicepresidente designado, figura presente en algunos diseños presidencialistas. Si el sucesor no tiene apoyo político en su partido y en la legislatura, trayectoria propia y experiencia de gestión, apoyo de la opinión pública o capacidad de lograr algunas o todas estas condiciones, el reemplazo del

presidente por el vicepresidente será por lo menos difícil en términos de gobernabilidad y estabilidad política.

En segundo lugar, la figura vicepresidencial enfrenta problemas de legitimidad. La concentración de las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno en el cargo de presidente requiere de una fuerte legitimidad democrática de origen para la persona que ocupa ese rol. Los estudios existentes muestran que las necesidades de ganar elecciones parecen no ser compatibles con las que se requieren para que el vicepresidente tenga la suficiente legitimidad para gobernar. Por consiguiente, el vicepresidente rara vez goza de legitimidad para ejercer el cargo presidencial en reemplazo del presidente que ha caído. Por ejemplo, en el caso de Brasil, inmediatamente después de la caída de Dilma Roussef, se hizo un sondeo de opinión preguntando a los brasileños si votarían por Temer para la presidencia y este alcanzó apenas 2% de intención de voto.

En tercer lugar, no debe desvincularse la reflexión de la institución vicepresidencial y los desafíos que conlleva para la gobernabilidad en América Latina de los problemas de corrupción y nepotismo. La mayoría de los presidentes y vicepresidentes que han sido destituidos o han renunciado lo hacen envueltos en escándalos de corrupción. Esto indicaría que no hay resolución de la causa que llevó a la inestabilidad gubernamental y crisis solamente por el reemplazo en el cargo por parte del vicepresidente. Adicionalmente, la utilización del cargo para nombrar parientes del presidente agravaría esta dificultad, no solo por la cercanía del vicepresidente, sino también porque sumaría otro elemento de ilegitimidad.

Si bien es cierto, como afirma Aníbal Pérez-Liñán (2009), que la inestabilidad presidencial de las últimas décadas ha reemplazado a la inestabilidad del régimen democrático de la segunda mitad del siglo xx, no parece ser una solución de estabilización la destitución o renuncia del presidente y su reemplazo por el vicepresidente. En otro curso de investigación desarrollado en 2018—y que excede lo presentado por este artículo— se revisaron variables tanto políticas como macroeconómicas —desempleo, producto interno bruto, inflación, entre otros— en el periodo inmediatamente anterior de la caída del presidente y luego de la asunción del vicepresidente, y no se percibe mejoría luego de la sucesión, sino que los indicadores se mantienen. Estos hallazgos sugieren que probablemente las caídas presidenciales funcionan como válvula de escape de la crisis

[296]

política, pero no resulta en una estabilización inmediata o «solución» en otros ámbitos. Sería necesario continuar explorando esta línea de investigación en trabajos futuros para revisar a partir de evidencia empírica la capacidad de gobierno que han demostrado los vicepresidentes que alcanzan el cargo presidencial.

En resumen, como se ha discutido en este artículo, a las condiciones institucionales deben sumarse las políticas y ambas dimensiones deberían ser consideradas conjuntamente como parte de la explicación y en la evaluación de posibles cursos de acción y no de forma separada, ya que se retroalimentan en sus efectos negativos.

Referencias bibliográficas

1. Amorim Neto, Octavio. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Americas*, FGV.
2. Ayala Abril, Henry. (2022, 21-23 de julio). Buscando a un vicepresidente: las listas presidenciales peruanas en perspectiva. *XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Universidad de Chile, Santiago.
3. Baumgartner, Jody. (2006). *The American Vice Presidency Reconsidered*. Praeger. <https://doi.org/10.5040/9798400612404>
4. Bidegain, Germán. (2017). Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación. *Colombia Internacional*, 89, pp. 161-190. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.06>
5. Buitrago, Andrea; Miranda, Juan Guillermo y López, Juan Sebastián. (2020). *Juicio político a presidentes en Colombia (1982-2018)*. USTA. <https://doi.org/10.15332/li.lib.2020.00245>
6. CNN Español. (2024, abril 5). ¿De qué acusan a Jorge Glas, exvicepresidente de Ecuador? <https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/05/jorge-glas-de-que-acusan-exvicepresidente-ecuador-orix/>
7. Coelho, Andre. (2012). Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias. *Revista de Ciencia Política*, 50 (1), pp. 167-194. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2012.22655>
8. Delcid, Merlin. (2022, diciembre 7). Tribunal de Guatemala condena a Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti por corrupción. *CNN Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/07/guatemala-otto-perez-molina-y-roxana-baldetti-culpables-por-el-delito-de-asociacion-orix/>
9. Dudley, Robert & Rapoport, Ronald. (1989). Vice-Presidential Candidates and the Home State Advantage: Playing Second Banana at Home and on the Road. *American Journal of Political Science*, 33 (2), pp. 537-540. <https://doi.org/10.2307/2111159>

[297]

10. El Observador. (2021, 20 de mayo). Sendic fue condenado por la Justicia pero podrá borrar sus antecedentes en un año. <https://www.elobservador.com.uy/nota/sendic-fue-condenado-por-la-justicia-pero-podra-borrar-sus-antecedentes-en-un-ano-20215209713>

11. El País. (1999, marzo 24). Asesinado a tiros el vicepresidente de Paraguay. https://elpais.com/diario/1999/03/24/portada/922230002_850215.html

12. Georgetown University. (s. f.). Political Database of the Americas. Funciones del vicepresidente de la República. <https://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Presidencia/vice.html>

13. Goldstein, Joel. (2008). The Rising Power of the Modern Vice Presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 38 (3), pp. 374-389. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2008.02650.x>

14. Grofman, Bernard & Kline, Reuben. (2010). Evaluating the Impact of Vice Presidential Selection on Voter Choice. *Presidential Studies Quarterly*, 40 (2), pp. 303-309. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2010.03775.x>

15. Hiller, Mark & Kriner, Douglas. (2008). Institutional Change and the Dynamics of Vice Presidential Selection, *Presidential Studies Quarterly*, 38 (3), pp. 401-421. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2008.02652.x>

16. Jiménez Barca, Antonio. (2016, mayo 12). Michel Temer, el político discreto que quiso llegar a lo más alto. *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/05/11/america/1462998912_817532.html

[298]

17. Linz, Juan José. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a difference? In: Linz, Juan José & Valenzuela, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 71-78). Hopkins. <https://doi.org/10.56021/9780801846397>

18. Linz, Juan José. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, pp. 11-31.

19. Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. (1993) Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica). *Foro Internacional*, 33 (4), pp. 653-683.

20. Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coords.) (2011). *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.

21. Marsteintredet, Leiv. (2019). La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina. Viejos y nuevos retos para el presidencialismo, *Política y Gobierno*, xxvi (1), pp. 117-137.

22. Marsteintredet, Leiv & Ugglá, Fredrik. (2019). Allies and Traitors: Vice-presidents in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 51 (3), pp 665-688. <https://doi.org/10.1017/S0022216X18001098>

23. Mieres, Pablo y Pampin, Ernesto. (2015). La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América. *Revista de Estudios Políticos*, 167, pp. 99-132.

24. Molina, Fernando. (2024, marzo 5). Evo Morales rompe con Álvaro García Linera, su segundo en el Movimiento al Socialismo. *El País*. <https://elpais.com/>

[america/2024-03-06/evo-morales-rompe-con-alvaro-garcia-linera-su-segundo-en-el-movimiento-al-socialismo.html](#)

25. Ollier, María Matilde. (2004). Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial. *Estudios Sociales*, 27 (1), pp. 39-70. <https://doi.org/10.14409/es.v27i1.2536>

26. Paraguay. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 191. (27 de abril de 1999). https://sf4b82729bdc99ec0.jimcontent.com/download/version/1468774425/module/12683230078/name/ACUERDO_SENTENCIA_191.pdf

27. Pérez-Liñán, Aníbal. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

28. Pignataro, Adrián & Taylor-Robinson, Michelle. (2019). Party Competition, Gender Quotas, and Enhanced Inclusiveness in the Selection of Vice-Presidential Candidates. *Politics, Groups, and Identities*, 9 (4), pp. 721-738. <https://doi.org/10.180/21565503.2019.1637354>

29. Schlesinger, Jr., Arthur M. (1974). On the Presidential Succession. *Political Science Quarterly*, 89 (3), pp. 475-506. <https://doi.org/10.2307/2148451>

30. Serrafiero, Mario Daniel. (1999). *El poder y su sombra. Los vicepresidentes*. Editorial de Belgrano.

31. Serrafiero, Mario Daniel. (2013). Hacia una nueva vicepresidencia. Reflexiones desde el caso norteamericano. *Revista de Derecho Político*, 88, pp. 367-392. <https://doi.org/10.5944/rdp.88.2013.12790>

32. Shugart, Matthew & Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>

33. Sribman, Ariel. (2010). *Claroscuros en la cúspide del poder: la vicepresidencia argentina (1983-2009)*. Universidade Fernando Pessoa.

34. Sribman, Ariel. (2015). *La sucesión del poder. Una aproximación general desde las experiencias de los siglos xx y xxi*. Universidad de Salamanca.

35. Uggla, Fredrik (2020), The Politics of Vice-Presidential Selection in Latin America. *Electoral Studies*, 65. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102154>

[299]



Artista invitada

Lina Velásquez

Memoria Visual

De la serie *Imágenes Mnemónicas*

Cartografía (fotografías de archivo
intervenidas) 21 láminas

25 x 35 cm

2018



Disputar derechos en el espacio público. La organización de trabajadores feriantes de la economía popular en Olavarría, Provincia de Buenos Aires, Argentina*

Matías Rafael Pizarro (Argentina)**

Resumen

En este artículo se analiza la experiencia de organización de trabajadores feriantes del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en Olavarría, Provincia de Buenos Aires, Argentina, en el contexto del conflicto por el derecho al trabajo que involucra a este grupo y al Gobierno municipal. Se señala que dicha experiencia de la economía popular habilita un renovado proceso de *repolitización popular del espacio* que tensiona modos socialmente legítimos de apropiación espacial y vislumbra la incidencia del espacio público como recurso vinculado al sostenimiento de la vida, por el cual se convierte en espacio de lucha. El desarrollo del argumento se apoya, principalmente, en las contribuciones teóricas que conciben al espacio desde su carácter disputado y relacional, y en aportes recientes que han problematizado la relación entre las dinámicas de la economía popular y del espacio urbano. Desde un enfoque etnográfico, el artículo constituye un aporte a los debates sobre organizaciones sociales y la comprensión espacial de procesos sociales y políticos populares emergentes en los últimos años que han cobrado fuerza a escalas locales.

[301]

Palabras clave

Comportamiento Político; Cultura Política; Espacio Público; Trabajadores; Economía Popular; Organización Social.

* Artículo derivado del proceso de investigación doctoral antropológica en etapa de finalización, financiada por una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Una versión preliminar de este texto fue presentada en las *vii Jornadas de Antropología Social* del Centro «Profesor Hugo Rattier», celebradas en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Los comentarios y aportes realizados en el marco del grupo temático de trabajo «La construcción de otros futuros posibles. Trabajo, procesos de organización y demanda de sectores populares» han contribuido a fortalecer el desarrollo de este artículo, al igual que los precisos y pertinentes comentarios brindados por los evaluadores anónimos.

** Licenciado en Antropología Social. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Co-director del Observatorio de la Economía Popular de la Región Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Integrante del Grupo de Estudios Socioculturales del Conflicto (GESC), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: mrafaelpizarro@gmail.com - Orcid: 0000-0001-9517-6153 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=6pCFE-oAAAAJ>

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** abril de 2024

Cómo citar este artículo

Pizarro, Matías Rafael. (2024). Disputar derechos en el espacio público. La organización de trabajadores feriantes de la economía popular en Olavarría, Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 301-322. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a12>

Disputing Rights in the Public Space. The Organization of Popular Economy Fair Workers in Olavarría, Province of Buenos Aires, Argentina

Abstract

The article analyses the organizational experience of street vendors workers from the Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) in Olavarría, Province of Buenos Aires, Argentina, in the context of the conflict over the right to work that involves this group and the municipal government. This experience of the popular economy enables a renewed process of *popular re-politicization of space* that tensions socially legitimate modes of spatial appropriation and glimpses the incidence of public space as a resource linked to sustaining life, for which it becomes a space of struggle. The development of the argument is mainly based on theoretical contributions that conceive space from its contested and relational character, and on recent contributions that have problematized the relationship between the dynamics of the popular economy and urban space. From an ethnographic approach, the article constitutes a contribution to the debates on social organizations and the spatial understanding of popular social and political processes that have emerged in recent years and have gained strength at local scales.

Keywords

Political Behavior; Political Culture; Public Space; Workers; Popular Economy; Social Organization.

[302]

¡Cambiar la vida! ¡Cambiar la sociedad! Nada significan estos anhelos sin la producción de un espacio apropiado (Lefebvre, 2013, p. 117).

Introducción

Las transformaciones socioeconómicas que ha atravesado Argentina en los últimos años provocaron que un número cada vez mayor de la población desarrollara sus actividades en el marco de lo que se ha denominado *economía popular*.¹ Según relevamientos actuales, 33,8% de población argentina (Wolanski et al., 2022) desarrolla algún tipo de actividad que puede enmarcarse bajo esta denominación que las propias organizaciones sociales del sector han construido como categoría política y reivindicativa (Fernández, 2018). Este tipo de actividades son definidas como las que los propios trabajadores han desarrollado para asegurarse el sustento, contando con medios de producción precarios y bajo condiciones de falta de reconocimiento de sus derechos (Grabois y Pérsico, 2015).

El crecimiento notorio del sector expresa una serie de condiciones, elementos y dimensiones que en tiempos recientes ha llamado la atención, tanto de la política institucional como de la producción académica local. La activa movilización de las organizaciones sociales abocadas a la defensa y lucha por el reconocimiento de los derechos de los trabajadores de la economía popular, los procesos de organización laboral a través de cooperativas y unidades productivas por ramas de actividad, y el camino hacia la sindicalización del sector habilitaron renovados procesos de disputa política que iluminan aspectos habitualmente ignorados o poco atendidos desde una perspectiva normativa de la política, el conflicto, la economía y el trabajo.

El objetivo de este artículo es analizar una experiencia local de organización de trabajadores vendedores —*feriantes*— de la vía pública pertenecientes al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en Olavarría, una ciudad de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, en relación con el proceso de politización del espacio público que se produce en el contexto del conflicto por el derecho al trabajo que involucra a este

¹ En el texto mantengo la cursiva para resaltar tanto categorías teóricas como nativas y empleo comillas para citas textuales teóricas y nativas, tanto del grupo feriante con el que trabajo como del campo de la economía popular en general.

grupo y al Gobierno municipal.² Con proceso de *politización* se pretende recuperar lo planteado por María Inés Fernández, Dolores Señorans y Florencia Pacífico (2023) al conceptualizar la política como proceso vivo que busca capturar los procesos en los cuales las personas producen acciones, relaciones o proyectos considerados valiosos. Esto permite restituir su carácter creativo, a la vez imaginado y emergente (Fernández, Gaztañaga y Quirós, 2017). Esta perspectiva habilita un abordaje que analiza el modo en que la politización cobra forma en tanto vínculos, prácticas y relaciones cotidianas, prestando atención a la manera en que se vinculan con otras dimensiones de la vida social.

La tesis central que articula el argumento es la siguiente: la experiencia de organización de trabajadores feriantes de la economía popular en relación con la demanda por el derecho al trabajo —que incluye el reconocimiento de la actividad, el permiso y mejores condiciones para su desarrollo— habilita un proceso de (re)politización del espacio urbano que tensiona los modos socialmente legítimos de apropiación espacial —quiénes y cómo— y vislumbra la incidencia del espacio público como recurso en vinculación al sostenimiento de la vida.

[304]

El enfoque privilegiado es el etnográfico, basado en la construcción de datos a partir de la experiencia compartida durante el trabajo de campo extendido, comprensivo y descriptivo (Rockwell, 2009), e influenciado por los planteos de la antropología colaborativa (Fernández, 2019; Fernández y Carenzo, 2014) que proponen una discusión con las estrategias metodológicas y epistemológicas habitualmente asociadas a la producción de conocimiento antropológico, como el extrañamiento y el distanciamiento.

El trabajo de campo realizado desde diciembre de 2021 hasta diciembre de 2023 ha comprendido mi participación en asambleas, movilizaciones, protestas, reuniones, organización de eventos, acompañamiento en la

² En Olavarría gobernó desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2023 la alianza Cambiemos, período en el que el abogado Ezequiel Galli ostentó el cargo de intendente. Su proceso de arribo al Poder Ejecutivo municipal se dio luego de décadas de gobierno local de lo que se ha denominado «esverrismo», representado por Helios Eseverri, que ocupó el cargo de intendente en diversas oportunidades entre 1983-1987 y 1991-2007, siendo sucedido, luego de su muerte, por su hijo José Eseverri, que gobernó por dos mandatos. En las elecciones de octubre de 2023, luego de más de treinta años, el peronismo volvió a ganar las elecciones locales y el contador Maximiliano Wesner asumió como intendente por el período 2023-2027.

gestión de trámites personales y elaboración de proyectos, además de mi presencia sostenida en la Feria de la Economía Popular —en adelante, la Feria— durante los fines de semana. Como parte de las técnicas empleadas se realizó, principalmente, observación participante, además del diseño e implementación de encuestas, la planificación conjunta en taller de entrevistas estructuradas con integrantes de la coordinación de la Feria, sistematización de fuentes secundarias y anotaciones de campo.

1. Economía popular y formas de organización en el espacio urbano

El diseño y la aplicación de políticas económicas neoliberales sentaron las bases de un nuevo modelo de vida en sentido amplio que marcó una fuerte diferencia respecto al modelo de Estado de bienestar que se había extendido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Si bien en la región las economías populares tienen «anclaje en procesos de exclusión y subordinación de larga trayectoria histórica», el neoliberalismo se erige como marco temporal en el que se inscriben estas experiencias que «confrontan la exclusión de medios y recursos para que una gran parte de la población pueda asegurar su reproducción» (Gago, Cielo y Tassi, 2023, p. 34).

[305]

En Argentina, el modelo neoliberal comenzó a implementarse durante la última dictadura cívico militar de 1976, la cual introdujo «un giro en el funcionamiento económico tan profundo que implicó un cambio en el régimen social de acumulación, dejando atrás la industrialización basada en la sustitución de importaciones» (Basualdo, 2006, p. 126). Además del endeudamiento externo, esta política de desindustrialización provocó un aumento del desempleo y la pobreza. Este proceso se sostuvo durante la década de 1980 —con una crisis hiperinflacionaria en 1989—, se profundizó en la década de 1990 con una reforma integral del Estado que implicó privatizaciones y mayores índices de desempleo en un régimen de paridad cambiaria, hasta cristalizar en la crisis social y política de 2001. En 2002 el desempleo alcanzó 21,5% y la pobreza escaló de 38,8% en octubre 2001 a 53% en mayo de 2002 (Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz, 2003).

Frente a estos condicionamientos, las personas buscaron y construyeron un conjunto variado de actividades para lograr el sostenimiento de sus vidas y las de sus familias, con los medios y herramientas disponibles a su alcance. Este abanico heterogéneo de labores incluye, entre otras, la recolección de

material reciclable descartado en las ciudades, la venta ambulante y en ferias populares, tareas comunitarias de cuidado en comedores, merenderos y centros barriales, la producción y trabajo rural, y cooperativas de construcción. Generalmente, estas actividades se desarrollan en contextos de precariedad, bajo la falta de reconocimiento de estas como trabajo y, en consecuencia, sin la garantía de sus derechos. El amplio espectro de estas actividades y las personas que las ejercen, «inventoras de su propio trabajo», según las definen las organizaciones sociales del sector, comprenden el universo de lo que se ha denominado economía popular en Argentina. Como lo ha planteado María Inez Fernández Álvarez (2018), la economía popular constituye también una categoría reivindicativa bajo la cual se agrupa un conjunto heterogéneo de actividades y posee «la potencialidad para unificar en tanto clase trabajadora un conjunto de sujetos heterogéneos en pos de un proceso de demanda por derechos colectivos» (p. 24).

De acuerdo con Verónica Gago, Cristina Cielo y Francisco Gachet (2018), la economía popular —o las economías populares— es una definición en pugna que implica a la vez un debate epistemológico, conceptual y político. Habitualmente, en esta pugna se observa un «binarismo recurrente»: por un lado, una visión que repara en la «informalidad» y articula ideas como pobreza e ilegalidad; por otro lado, la visión de la denominada «economía social» que proyecta una reivindicación de «trabajadores que buscan la reproducción ampliada de la vida, en contrapunto a la acumulación capitalista, quienes a su vez pueden construir formas de trabajo cooperativas y sin afán de lucro» (p. 12). La economía popular comprende prácticas diversas que no pueden supeditarse a una u otra visión. Estas y sus diferentes protagonistas «se articulan de formas entrecruzadas, atravesando las fronteras entre lo formal y lo informal, la subsistencia y la acumulación, lo comunitario y los cálculos del beneficio, y también aquellas fronteras que se trazan entre múltiples escalas y delimitaciones nacionales» (p. 11).

En lo que respecta a esta investigación, se atiene a la forma en que las organizaciones sociales que representan a estos trabajadores definen a la economía popular, recuperando una de las ideas centrales en sus debates que enfatiza que la emergencia de este fenómeno no refiere a un proyecto alternativo, sino que es comprensible a la luz de la aplicación de políticas neoliberales y el consiguiente proceso de exclusión del mercado laboral formal en la economía capitalista (Graboys y Pérsico, 2015), como se indicó anteriormente.

[306]

El segundo punto es la centralidad que adopta el *trabajo* para la definición de las demandas y la construcción de horizontes políticos reivindicativos de las organizaciones. De esta manera, la reivindicación de las distintas actividades que las personas comenzaron a desarrollar para «ganarse la vida» (Fernández y Perelman, 2020) impulsa una lucha por el *reconocimiento* de las actividades como trabajo y de quienes las realizan como *trabajadores*. No resulta inapropiado señalar entonces que las organizaciones de la economía popular comprenden una singular expresión, empírica y teóricamente informada, de una reconfiguración, redefinición y reestructuración del trabajo y sus relaciones en las últimas décadas —sobre todo, a partir de la crisis de 2001—. Si la economía popular es una categoría en pugna, su emergencia y consolidación refleja que las formas de concebir y abordar el mundo del trabajo han sido interpeladas. Como indica Johanna Maldovan (2020), «el trabajo es una categoría histórica [...]. Resaltar la historicidad del concepto nos remite a pensar, fundamentalmente, en la diversidad y el dinamismo que lo constituye» (p. 14).

El tercer elemento a ponderar sobre el universo referido tiene que ver con el componente gremial y sindical que caracteriza a las organizaciones de la economía popular. Si bien el concepto de economía popular no es nuevo —se remonta a la década de 1980 (Maldovan, 2018)—, hay un factor novedoso que aparece en los últimos años y que tiene que ver con el «camino hacia la sindicalización de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular» (Maldovan, 2020, p. 16) que construyen sus imágenes y lenguajes a partir de tradiciones históricas argentinas muy ligadas al peronismo y la clase trabajadora (Sorroche y Schejter, 2021). Este rasgo, el cual opera como un factor de delimitación para la comprensión de este tipo de experiencia de organización, se cristalizó formalmente en 2011 con la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y, más recientemente, la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

En resumen, se entiende la economía popular más allá del prisma de las actividades económicas que implica. Aquí interesa abordarla en tanto una categoría vernácula con incidencia política y práctica a escala nacional y local. Las actividades que comprende, el sujeto colectivo que representa y las formas de organización que activa tensionan los modelos socialmente legitimados de trabajo y de representación de los trabajadores. Pero también —como se verá más adelante— la economía popular como experiencia de

[307]

organización da lugar a procesos de politización de las condiciones de vida en las ciudades a través de los cuales se evidencia una disputa por el espacio urbano y los modos de vida habilitados para el sector (Fernández, Señorans y Pacífico, 2023).

Esta población habitualmente es definida en el sentido común a partir de las ideas de precariedad o precarización asociada a la condición laboral. Resultan significativos los trabajos que piensan la precariedad a partir de su productividad política, que se enfocan en la precariedad como experiencia de vida amplia y como base para la organización colectiva (Fernández, 2016; Señorans, 2018) que habilita lenguajes y proyectos políticos diferenciales (Neilson y Rossiter, 2008), y el desarrollo de estrategias de subsistencia y formas de organización política (Das y Randeria, 2015; de L'Estoile, 2014; Ferguson, 2015; Millar, 2014; Narotzky y Besnier, 2020). Como ha indicado Dolores Señorans (2018): «el modo en que se experimenta la precariedad está vinculado a como se experimenta, vive y produce el espacio urbano» (p. 51).

[308]

La problematización del espacio en este artículo es central, para lo cual se recupera una perspectiva que repara en el carácter relacional y disputado de este. Los aportes seminales de Henri Lefebvre y los posteriores de Doreen Massey son fundamentales, especialmente la idea del espacio como producto social (Lefebvre, 2013) y como producto de interrelaciones siempre en devenir, vinculado a la construcción de subjetividades políticas (Massey, 2012).

Para Lefebvre (2013) el espacio implica un conjunto de relaciones, en tanto productor y soporte de relaciones sociales, y un terreno de lucha en el que el espacio concebido —las representaciones del espacio— se erige como dominante —el espacio de la planificación urbanística— en contra del espacio vivido —el espacio de los habitantes—. El autor señala que «el espacio contiene relaciones sociales y es preciso saber cuáles, cómo y por qué» (p. 86), y más adelante, para referirse a los espacios de representación, afirma que «se trata del espacio dominado, esto es, pasivamente experimentado, que la imaginación desea modificar y tomar» (p. 97). Estas dos ideas resultan inspiradoras para este trabajo, en el sentido de que moviliza a interrogarse sobre las relaciones sociales que producen —a la vez que son producidas por— el espacio y motiva a indagar en su carácter vivido y las transformaciones que allí se imaginan o producen.

Por su parte, Massey (2012) indica que «el espacio es por naturaleza una zona de “disrupciones”» (p. 173) y «una fuente para la producción de nuevas trayectorias, nuevas historias [al ser] la esfera de la yuxtaposición potencial de distintos relatos, del forjamiento de relaciones nuevas» (pp. 174-175).

En esta línea de debate, son de relevancia trabajos que han prestado particular atención a la contestación de la territorialidad estatal por parte de actores no estatales, como es el caso de John Agnew y Ulrich Oslender (2020), que proponen el concepto de «territorialidades superpuestas» e indican el papel que los movimientos sociales han desempeñado en esos procesos, aquellos que enfatizan la cuestión del espacio ligada a la dimensión del poder (Haesbaert, 2013), así como la dimensión territorial de los movimientos sociales en Latinoamérica y la apropiación del espacio como estrategia política (Halvorsen, 2020). Este marco se complementa — de acuerdo con los fines de esta investigación— con aportes etnográficos que, desde una perspectiva antropológica a escala local, se han detenido en la relación entre espacio urbano y las dinámicas de las economías populares. Entre estos últimos, las ideas vertidas por Fernández, Señorans y Pacífico (2023), que analizan «las formas en que los procesos de organización de trabajadores y trabajadoras de la economía popular en Argentina han politizado las condiciones de vida en la ciudad» y sostienen que los procesos de organización de la economía popular «no sólo ponen en evidencia la disputa por la producción y apropiación del espacio urbano —calles, casas, barrio—, sino también por los modos de vida social y políticamente habilitados para estos sectores sociales en las ciudades» (p. 62). Ese trabajo retoma la concepción lefebvriana del espacio urbano, indicando que desde dicha perspectiva «el espacio urbano sustenta procesos de acumulación capitalista que no sólo permiten la producción de mercancías, sino que producen también el espacio en sí mismo, como instrumento de planificación y control estatal» (p. 62). Además, destacan la persistencia del «derecho a la ciudad» como «herramienta de análisis teórico en el debate contemporáneo y como noción movilizadora en los procesos actuales de contestación política a la urbanización neoliberal» (p. 62).

En conjunto, estos aportes permiten comprender el espacio en su dimensión conflictual y como proceso de disputa, y destacar analíticamente la dimensión política que caracteriza al espacio en tanto producto y productor de relaciones sociales en contextos de fragmentación urbana y territorial.

Asimismo, permiten situar la discusión por el espacio y la ciudad desde una concepción transformadora, más allá del acceso y los usos, principalmente, desde el aporte lefebvriano de concebir a la ciudad como proyecto político y a las clases trabajadoras —la «clase obrera» para Lefebvre en la década de 1960— como los actores privilegiados para una radical transformación urbana (Lefebvre, 2017).

2. El Movimiento de Trabajadores Excluidos y la Feria de la Economía Popular

El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) es una organización social del ámbito nacional que agrupa a miles de personas que han sido expulsadas del mercado laboral formal como consecuencia de los modelos neoliberales y han tenido que «inventar su propio trabajo» organizándose en diferentes cooperativas o unidades productivas. Inspirado en la estructura de organización sindical argentina, las diferentes actividades se nuclean en ramas: Cartoneros; Textil; Rural; Construcción; Espacios Públicos; Liberados, Liberadas y Familiares; Sociocomunitario; y Vientos de Libertad; además, existen áreas como Mujeres y Diversidades, Salud y Formación. La rama Espacios Públicos, que es objeto de atención en esta investigación, tiene como objetivo general organizar a aquellos trabajadores que realizan sus actividades en distintos espacios públicos, como son las calles, plazas, semáforos, entre otros: venta ambulante, artesanías, ferias, lavado y cuidado de coches.

En Olavarría el MTE lleva cinco años de existencia y actualmente organiza a más de 300 personas entre sus distintas ramas. La rama local de Espacios Públicos ha centrado su trabajo, hasta el momento, alrededor de la denominada Feria de la Economía Popular, la cual agrupa a 120 feriantes aproximadamente. Se celebra durante los fines de semana, en el Corsódromo Municipal Gabriel Antonio,³ en la franja que va desde las 14:00 horas hasta las 20:00 horas, según la estación del año. Regularmente, asisten entre 70 y 90 feriantes con puesto.

³ El Corsódromo fue creado mediante la Ordenanza 3710 de 2014. A través de esta, el Honorable Concejo Deliberante de Olavarría (2015, febrero 3) determinó el destino y uso del constituido por las manzanas ubicadas entre las calles Junín y Guisasola, y entre San Martín y Colón para la construcción de un corsódromo permanente que albergara la realización de los Corsos Oficiales y el desarrollo de otras actividades socioculturales. Durante el año, el lugar concentra las actividades de diferentes batucadas y comparsas que participan de los corsos y, desde 2021, la realización de la Feria del MTE.

Siguiendo un relevamiento realizado en el marco de esta investigación entre los meses de junio y julio de 2022, se observa que del total de la población encuestada (n=67) una muy marcada mayoría (92,5%) son mujeres (n=62) y los hombres conforman solo 7,5% (n=5). Este dato condice con las características de la economía popular en el ámbito nacional, en lo que respecta al género (Renatep, 2022), aunque aquí se expresa de manera más elocuente. En lo que respecta a la distribución por edad, la franja etaria de 25 a 35 años, junto a la de 36 a 45 años comprenden la mayoría dentro de la Feria alcanzando 59,7% (n=40) de la población, con 31,3% (n=21) y 28,4% (n=19), respectivamente. En relación con los índices de educación formal, la mayoría no ha concluido sus trayectorias educativas, teniendo como marco de referencia la educación obligatoria que contempla la Ley de Educación Nacional 26.606 de 2006. Es decir que la mayoría no inició o finalizó sus estudios secundarios, siendo esta población 65,7% (n=44) de los feriantes encuestados. El Primario completo aparece como el mayor grado alcanzado por 35,8% (n=24) del total de la población feriante relevada, frente a 22,4% (n=15) que finalizaron el Secundario. En lo que respecta a la distribución geográfica de los feriantes, a partir de la población encuestada existe una heterogeneidad cuantitativa en la residencia en la ciudad, aunque se constata una mayoría concentrada en barrios de la periferia urbana próximos a la zona del Corsódromo.

[311]

En términos de infraestructura, la Feria cuenta con 35 *stands*, por lo cual una buena parte de los feriantes arman sus puestos con mesas, mesas plegables, gazebos o con un paño o manta en el piso. También se monta un gazebo que oficia como escenario para los artistas que concurren y ofrecen espectáculos en vivo y, a veces, se hace uso de una plataforma de hormigón ubicada en el predio. Hay un solo baño habilitado para su uso y las estructuras de hierro que se montan para armar los puestos se resguardan en uno de los galpones del predio. En ese galpón también se realizan reuniones, se conservan algunos bolsones con ropa y los días de feria se cocinan sándwiches tostados, panchos, papas fritas y choripanes; también se ofrecen bebidas gaseosas y agua caliente.

Habitualmente, se realizan asambleas para comentar, conversar y discutir sobre los problemas que afectan a la Feria, en particular, y al sector de la economía popular, en general, y plantear las acciones a seguir en el marco de sus luchas. Para el caso de los feriantes en Olavarría, y al igual que en muchas otras ciudades, su actividad no está regularizada y la

venta callejera sigue considerándose una infracción según la Ordenanza Municipal 195 de 1984.

3. Disputar derechos en el espacio urbano

La experiencia organizativa de los feriantes del MTE en Olavarría constituye un ejemplo concreto para pensar la relación entre la economía popular y la disputa por el espacio urbano y los modos de vida habilitados. Los procesos de demanda que involucran a la rama, los cuales destacan la búsqueda y lucha por el reconocimiento de su actividad como un trabajo, su condición de trabajadores y el derecho a ejercer su actividad en una porción de suelo urbano caracterizado como público o municipal, así como la producción vernácula de derechos y bienestares, se afirman —de acuerdo con Fernández (2016)— en el espacio público.

[312]

Luego de que los feriantes lograran el «permiso» por parte del Gobierno municipal para la realización de la Feria durante los fines de semana en el Corsódromo Municipal,⁴ el reclamo por mejores condiciones de trabajo, la negociación y la disputa por el derecho al uso del espacio no cesaron. Si bien luego del compromiso asumido por las partes la habitual irrupción directa de fuerzas policiales y de personal de Control Urbano⁵ cesó por un tiempo —aunque no la activa recorrida de móviles policiales—, en el transcurso de los meses algunos problemas de infraestructura comenzaron a acentuarse y pasaron a ocupar la centralidad en las demandas.

Durante los meses de invierno de 2022 el alumbrado del Corsódromo dejó de funcionar. Las numerosas lámparas situadas en la calle peatonal en la que se celebra la Feria dejaron de encenderse. Esto afectó el desarrollo normal de la Feria en la estación invernal porque, además del frío y los

⁴ Luego de una serie de reclamos iniciados a finales de 2021 y una protesta que se realizó frente al Juzgado Municipal de Faltas que luego se trasladó al edificio de la municipalidad en enero de 2022, el 11 de marzo los feriantes lograron alcanzar un acuerdo con el Gobierno municipal para la realización de la Feria (Olavarría Municipio, s. f.).

⁵ El área de Acción y Control Urbano perteneciente a la Subsecretaría de Seguridad del Gobierno municipal tiene a su cargo un equipo de inspectores para controlar habilitaciones para la venta de bebidas alcohólicas, confeccionar actas e infracciones, clausuras y decomiso de bebidas, y constatar de denuncias de diversa índole —ruidos molestos, aguas servidas en la vía pública, animales sueltos, obstrucción de la vía pública, circulación y estacionamiento de camiones dentro del área de prohibición, vendedores ambulantes, terrenos baldíos, entre otros—. También llevan a cabo las inspecciones a locales de diversión nocturna en lo que se refiere a controles de habilitaciones, factor ocupacional y horarios.

vientos típicos de la época, los feriantes se vieron obligados a interrumpir sus jornadas de trabajo más temprano al no contar con la iluminación que les permitiera extender el horario de trabajo un poco más allá del atardecer. Además de este problema, surgieron algunas complicaciones con el baño que se utiliza en el predio, el cual logró ser reparado por integrantes del grupo de coordinación cuando solucionaron un daño derivado de la rotura en unos caños de agua.

Al mismo tiempo, se establecieron algunas conversaciones con las áreas municipales de Desarrollo Humano y Calidad de Vida y Cultura, respectivamente, con el objetivo de efectuar una modificación del área donde se establece la Feria para lograr el uso del escenario de hormigón, como también de la caja de electricidad ubicada sobre uno de los costados de este. Dicha solicitud fue aceptada. Contrariamente, el alumbrado público permaneció sin ser encendido hasta principios de 2024, es decir, una vez que cambió la gestión municipal luego de los resultados electorales de 2023 en la ciudad.

La problemática del alumbrado dio lugar a un proceso de movilización que entrelazó de una manera novedosa el reclamo por las condiciones del espacio urbano público con la demanda por condiciones dignas de trabajo. Se resalta tentativamente el aspecto novedoso sobre la base de algunos puntos: las condiciones de vida y de trabajo de un nuevo sujeto organizado, el de la economía popular; el reclamo por un lugar «inventado» por el mismo sujeto y la articulación con la discusión por el espacio público —no es una fábrica ni una oficina el espacio que se defiende—; y la vinculación directa de la movilización con el trabajo, a diferencia de reclamos recientes asociados al ocio o consumos, en los que el trabajo no resultó ser el eje central, por ejemplo, protestas de ciclistas reclamando acondicionamiento de pistas de entrenamiento o los usuarios de los denominados autos bajos para su libre circulación en contra de multas realizadas por infracción al tránsito.

La protesta de los feriantes expuso otras maneras de pensar las formas del trabajo más allá del trabajo asalariado. Lo valioso en esta experiencia resulta de atender también las maneras en que el grupo moldeó la consigna del reclamo y cómo se politizaron condiciones de vida en la ciudad (Fernández, Señorans y Pacífico, 2023). A pesar de las sugerencias de militantes abocados al acompañamiento de la demanda acerca de «elevar»

el piso de reclamo, reclamando, en primer lugar, la regularización de la Feria y la venta ambulante, la consigna principal impulsada por los feriantes se sostuvo en «queremos luz en el corsódromo». Los feriantes, además, articulaban la demanda con una necesidad extendida a los vecinos de la zona, tanto en relación con lo que consideran un espacio de ocio como lo referido a la seguridad y al cuidado de la zona. Como señaló uno de los voceros de los feriantes durante una conferencia de prensa en la plaza central de Olavarría frente al edificio municipal:

[Queremos] pedirles que se nos escuche, que seamos atendidos, que sean razonables a la hora de pensar y responder en las necesidades que tenemos. No solamente nosotros, sino mucha gente. Incluso los vecinos del corsódromo. Porque esa zona antes de que tuviera iluminación era una zona de peligro, ustedes lo saben muy bien. Ha habido robos, ha habido abusos, ha habido un montón de cosas (comunicación personal, octubre 15, 2022).

Asimismo, es algo recurrente escuchar decir a los feriantes que «el lugar», si no fuera por ellos, no se utilizaría y que además ofrecen la posibilidad a vecinos del barrio y al resto de la ciudad de disfrutar de este.

[314]

Luego de ocurridas las manifestaciones, algunos feriantes del grupo de coordinación y, en particular, la referente de la Feria, se mostraban esperanzados y con perspectiva para continuar ejerciendo su reclamo al visualizar muchas expresiones de apoyo por parte de usuarios de redes sociales que comentaban las publicaciones de los medios digitales que cubrieron las jornadas de protestas.

Sin embargo, los hechos y la negativa rotunda por parte del Ejecutivo municipal a atender la demanda generaron preocupaciones en el grupo. Por un lado, una gran parte percibió en esta situación un claro gesto de destrato por parte del Gobierno municipal, una falta de preocupación, atención y sensibilidad por «los de abajo», «los pobres», «lo popular», una persecución y hostigamiento contra «gente trabajadora y laburante». Por el otro, esta actitud prolongada también encendió las alarmas en torno a la situación de continuidad del uso del espacio. La sospecha de que el acto intimidatorio tenía que ver con un deseo por parte del Gobierno municipal de «correr» o «sacar» a los feriantes del Corsódromo, y la incertidumbre que esto provocó en relación con la posibilidad de que tarde o temprano los desalojaran también eran parte de las conversaciones corrientes.

El día lunes 12 de diciembre de 2022 fue la última jornada de reclamo que los feriantes llevaron a cabo. Nuevamente, frente al palacio municipal, dos integrantes decidieron —según lo acordado en asamblea— encadenarse en las escalinatas del edificio como modo de protesta a la espera de una solución. Durante la mañana, la movilización confluyó con otra protesta, vinculada al servicio de agua potable, la cual impulsó un grupo de vecinos autoconvocados. Esta se había concentrado frente a la empresa proveedora del servicio y minutos posteriores se trasladó también frente al edificio municipal (Verte, 2022, diciembre 12; LU32, 2022, diciembre 12).

En un momento, un grupo de los vecinos autoconvocados se apostó en las puertas de ingreso de la municipalidad que permanecían cerradas y con custodia policial. De manera muy efusiva golpeaban las puertas mientras algunos agitaban carteles y otros transmitían en vivo desde sus redes sociales. Ante esta situación, varios feriantes e integrantes de otras ramas del MTE que estaban acompañando «la movida» se acercaron también hacia la puerta principal del palacio municipal previendo que este grupo podría lograr el acceso al edificio y de esa manera plegarse en el ingreso a su interior con el objetivo de lograr un encuentro con algún funcionario, particularmente, del área de Desarrollo Humano y Calidad de Vida.

[315]

Finalmente, el conjunto de manifestantes logró irrumpir en el edificio. En representación del MTE ingresaron algunos integrantes que optaron por marcar distancia con el otro reclamo y solicitar un encuentro con el secretario del área. Luego de una conversación poco fructífera con dos funcionarias municipales y de negociar con la custodia del lugar el acceso hasta la oficina de la Secretaría, los integrantes lograron subir hasta el primer piso de la municipalidad para aguardar ser atendidos.

Unos instantes después hizo su aparición de manera intempestiva el secretario, quien eliminó la posibilidad de negociar. De manera enfática señaló que ya no sabía de qué manera hacerles entender que no iban a prender las luces del Corsódromo, alegando una cuestión de seguridad vial, porque, según sus palabras, si las luces se encendían el predio quedaría iluminado y daría lugar al desarrollo de actividades ilegales como «picadas» —carreras clandestinas de automóviles o motocicletas—, convirtiendo la calle en una «pista de carreras». Ensimismado en su posición, el funcionario agregó que seguía recibiendo quejas de vecinos aledaños al lugar donde se desarrolla la Feria y acusó que los fines de semana es un «quilombo»,

aludiendo a la actividad que convoca la Feria, la cual incluye la presentación de grupos musicales, habitualmente de cumbia y melódicos, aunque también propuestas de folclore, además de otro tipo de espectáculos para niños.

Ante el fracaso del encuentro, el cual incluyó gritos y acusaciones no comprobadas por parte del entonces secretario, el reclamo frente al edificio municipal se extendió unas horas más hasta pasado el mediodía, cuando comenzó a llover y ya muchos se habían retirado. Durante el mes de enero un grupo de feriantes elaboró un sistema para poder iluminar la Feria durante las noches de verano, costeadando los gastos con su propio dinero. Las luces son colocadas como guirnaldas entre los postes del alumbrado sobre el que se reclamaba, brindándole además un aspecto decorativo a la calle.

4. Discusión

Hasta aquí se ha presentado el reclamo de los feriantes vinculado a la iluminación del Corsódromo Municipal; sin embargo, es menester aclarar que esto es sólo una instancia dentro de un proceso más amplio que involucra una serie de demandas que, articuladas, evidencian una disputa por la producción y apropiación del espacio urbano; además, ejemplifica la forma en que los trabajadores de la economía popular deben lidiar con el Estado para impulsar el reconocimiento de su actividad y negociar mejores condiciones de trabajo que, la mayoría de las veces, no son garantizadas.

[316]

Si bien el eje narrativo del reclamo se estructuró alrededor de la iluminación, las distintas manifestaciones habilitaron la discusión de condiciones de vida y de trabajo más amplias. En ese sentido, el reclamo por el alumbrado del Corsódromo no es una escena dissociable del resto de las demandas y situaciones que el grupo de feriantes debe enfrentar. En la manifestación del 15 de octubre de 2022 los voceros se refirieron no sólo a la problemática de las luces, sino también a la situación normativa producto de la Ordenanza 195 de 1984, la cual sanciona la venta en espacios públicos, considerándola una infracción.

La situación actual en relación con la Ordenanza condiciona de manera sensible la actividad que se encuentra permanentemente en un estado de incertidumbre sujeta al arbitrio del Gobierno municipal, lo que

agrava la condición de precariedad de más de cien feriantes y sus familias. Un aspecto crucial que deriva de este condicionamiento normativo tiene que ver con que la actividad feriante y ambulante se sostiene por fuera de las clasificaciones de lo que es considerado un trabajo y, por ende, quienes realizan esta actividad carecen de derechos en tanto trabajadores. Además, habitualmente deben lidiar con la persistente presencia de personal de Control Urbano y efectivos policiales los días en que la Feria desarrolla sus actividades, al igual que cuando realizan alguna manifestación frente a la municipalidad.

La experiencia de organización colectiva feriante tensiona los límites y fronteras espaciales que son producidas por la práctica estatal (Canelo, 2018; Agnew y Oslender, 2010). Por un lado, los feriantes producen al Corsódromo como un lugar de trabajo, esto trae una renovada interpretación del espacio que desde su concepción original estuvo ligada a la «cultura», entendida como la expresión de actividades artísticas, pero sobre todo a la realización del curso oficial de Olavarría, evento construido oficialmente como un emblema local (Banchio, 2022), algo que, a pesar de los cambios de gestión municipal, se sostuvo a como parte de la política oficial.

Por otro lado, estas demandas ponen en discusión la regulación del espacio público en la ciudad en un sentido amplio y no restringido a los usos. El conflicto alrededor del reconocimiento de la actividad como un trabajo y la demanda por mejorar sus condiciones habilitó la discusión en torno a cuáles son las formas válidas de ganarse la vida en la ciudad (Fernández y Perelman, 2020), a la vez que expuso la importancia del espacio urbano asociado al sostenimiento de la vida. De esta forma, el espacio —tanto en su dimensión material como simbólica— también habilita experiencias de organización que incluyen instancias de lucha como la que se describe aquí, orientadas al reconocimiento de derechos como trabajadores de la economía popular.

En sintonía con lo que ha indicado Señorans (2018), en relación con la politización colectiva de experiencias de precariedad, dando cuenta de cómo se experimenta, vive y produce el espacio urbano en dos organizaciones sociales, se puede afirmar que también se produce una espacialización de las condiciones de vida y de trabajo. Situar espacialmente en el Corsódromo formas de vivir y trabajar bajo el criterio de la organización colectiva implica entonces una forma de espacialización de la organización.

[317]

Finalmente, para iluminar los aspectos morales en torno a la producción y disputa del espacio hay que prestar atención a la relación entre la producción estatal de fronteras y la producción de sujetos deseables o indeseables, legítimos o ilegítimos, normales o diferentes, cuestión que permea la regulación, el acceso y la exclusión del espacio público. Brenda Canelo (2018), que también recupera las ideas de Henri Lefebvre y David Harvey sobre la reapropiación de la espacialidad estatal y la construcción de alternativas desde la experiencia de los actores, señala que no sólo hay que enfocarse en las espacialidades alternativas o discordantes, sino en quienes son los sujetos productores de estas para entender los modos en que las respuestas estatales caracterizan dichas prácticas como problemáticas, molestas o fuera de la norma —la Feria como «un quilombo»—, y por lo que ciertos actores merecen ser señalados y sancionados —en este caso, los feriantes, a través de las infracciones labradas por las fuerzas de control urbano, pero también por las acusaciones que suelen esgrimirse contra el sector como «quilomberos» o «planeros»—.⁶

[318] Lefebvre (2013) afirma que el *derecho a la ciudad* «sólo puede formularse como un derecho a la vida urbana, transformada, renovada» (p. 139). En esa dirección, los derechos se disputan, se producen y se afirman en el espacio urbano. En el caso presentado, el Corsódromo se erige no sólo como lugar de feria, sino como recurso básico de organización y sostenimiento de la vida, donde casi un centenar de trabajadores discuten, proyectan, producen y comparten ideas, acciones y relaciones que forman parte del modo en que crean o inventan vidas que merecen la pena ser vividas.

Consideraciones finales

A la luz de lo desarrollado se puede afirmar que la experiencia de organización de trabajadores feriantes de la economía popular en relación con la demanda por trabajo en la ciudad de Olavarría habilitó un proceso de *repolitización popular del espacio urbano*. Dicho proceso, que no es

⁶ En Argentina, «quilombo» se utiliza coloquialmente como sinónimo de desorden o alboroto, y muchas veces porta una carga peyorativa. En ese sentido, los «quilomberos» son aquellas personas propensas a generar desorden y alboroto. Por su parte, «planero» contiene un componente acusatorio moral y discriminatorio, y se emplea para referirse de modo peyorativo a quienes reciben asistencia social por parte del Estado —especialmente, transferencias monetarias condicionadas—, tratándolos de «vagos», es decir, personas que no trabajan y «viven del Estado» y de «los impuestos que pagan los demás».

lineal ni homogéneo, que se nutre de variados elementos como relaciones y categorías, hechos y relatos, pone en tensión los modos socialmente legítimos de apropiación espacial —quiénes y cómo— y permite apreciar la incidencia del espacio público como un recurso en vinculación al sostenimiento de la vida, un espacio en el que se lucha por mejores condiciones de vida y de trabajo.

El trabajo recupera aportes recientes que han problematizado la relación entre las dinámicas de la economía popular y del espacio urbano, e incluye en la discusión el registro y análisis de una experiencia a escala municipal. Considero que el artículo permite pensar, en un sentido más general, acerca de la vinculación entre procesos políticos, gremiales y económicos en el contexto de novedosas formas de organización y movilización social y política que se han venido afirmando en el país y el en continente en las últimas décadas, pero que también emergen con fuerza en territorios y regiones por fuera del área metropolitana, como es el caso del interior de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En un sentido más específico, constituye un aporte a los debates sobre organizaciones sociales y la comprensión espacial de procesos sociales y políticos populares emergentes en los últimos años desde un enfoque etnográfico.

[319]

Finalmente, se desprenden algunas líneas de indagación para ser profundizadas en futuros trabajos. Sería interesante abordar otros tipos de tensiones que emergen alrededor de los usos y apropiaciones del espacio público que se concentran en la proximidad barrial del predio en el que se desarrolla la Feria y en la coexistencia con otros grupos que también se asientan allí —como comparsas y batucadas—. Asimismo, sería fructífero poder abordar con mayor precisión la relación existente entre la organización de la economía popular y los distintos espacios políticos institucionales, partidarios o gubernamentales para conocer de qué modo esto incide en la definición, proyección y afirmación de las demandas.

Referencias bibliográficas

1. Agnew, John y Oslander, Ulrich. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, pp. 191-213. <https://doi.org/10.25058/20112742.409>
2. Argentina. Congreso. Ley 26.206. (14 de diciembre de 2006). Ley de Educación Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

3. Argentina. Honorable Concejo Deliberante de Olavarría. Ordenanza 195. (10 de diciembre de 1984). <https://studylib.es/doc/1984636/%E2%80%A2ordenanza-n%C2%B0-195-84-disposiciones-generales>

4. Banchio, Leandro. (2022). Carnavales de disputa. Una aproximación antropológica al problema de los «ruidos molestos» en el corsódromo municipal Gabriel Antonio de la ciudad de Olavarría. (Tesis inédita de licenciatura). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.

5. Basualdo, Eduardo. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En: Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Enrique (comps.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 123-177). Clacso.

6. Canelo, Brenda. (2018). La producción espacial de fronteras nosotros/otros. Sobre migrantes, agentes estatales y legitimidad pública en Ciudad de Buenos Aires. *Antípoda*, 31, pp. 3-24. <https://doi.org/10.7440/antipoda31.2018.01>

7. Das, Veena & Randeria, Shalini. (2015). Politics of the Urban Poor: Aesthetics, Ethics, Volatility, Precarity: An Introduction to Supplement 11. *Current Anthropology*, 56 (S11), pp. S3-S14. <https://doi.org/10.1086/682353>

8. De L'Estoile, Benoit. (2014). "Money is Good, but a Friend is Better". Uncertainty, Orientation to the Future, and "the Economy". *Current Anthropology*, 55 (S9), pp. S62-S73. <https://doi.org/10.1086/676068>

[320]

9. Ferguson, James. (2015). *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution*. Duke University. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1198xwr>

10. Fernández Álvarez, María Inés. (2016). Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar (es) desde la economía popular. *Revista Ensamble*, (4-5), pp. 72-89.

11. Fernández Álvarez, María Inés. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Íconos*, 62, pp. 21-38. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3243>

12. Fernández Álvarez, María Inés. (2019). De malestares, búsquedas y algunas propuestas en torno a la antropología colaborativa. En: Epele, María y Guber, Rosana (comps.). *Malestar en la etnografía. Malestar en la antropología* (pp.69-87). Instituto de Desarrollo Económico y Social.

13. Fernández Álvarez, María Inés y Carenzo, Sebastián. (2014). Del «otro» como sujeto de investigación al «otro» como productor de conocimiento:(re) pensando la práctica de investigación etnográfica con organizaciones sociales. *Encuentro de Saberes* 2 (4), pp. 25-34.

14. Fernández Álvarez, María Inés y Perelman, Mariano. (2020). Perspectivas antropológicas sobre las formas de (ganarse la) vida. *Cuadernos de Antropología Social*, 51, pp. 7-21. <https://doi.org/10.34096/cas.i51.8270>

15. Fernández Álvarez, María Inés; Gaztañaga, Julieta y Quirós, Julieta. (2017). La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62 (231), pp. 277-304. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30046-6](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30046-6)

16. Fernández Álvarez, María Inés; Señorans, Dolores y Pacífico, Florencia Daniela. (2023). Politizar las condiciones de vida en las ciudades desde la economía popular. *Desacatos*, 72, pp. 60-75.

17. Fiszbein, Ariel; Giovagnoli, Paula Inés y Adúriz, Isidro. (2003). El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. *Revista de la Cepal*, 79, pp. 151-168. <https://doi.org/10.18356/ba6c172c-es>

18. Gago, Verónica; Cielo, Cristina y Gachet, Francisco. (2018). Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada Presentación del dossier. *Íconos*, 62, pp. 11-20. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3501>

19. Gago, Verónica; Cielo, Cristina y Tassi, Nico (coords.). (2023). *Economías populares. Una cartografía crítica latinoamericana*. Clacso.

20. Grabois, Juan y Pérsico, Emilio. (2015). *Trabajo y organización en la economía popular*. Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

21. Haesbaert, Rogério. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8 (15), pp. 9-42.

22. Halvorsen, Sam. (2020). El territorio en disputa: estrategias políticas y movimientos socioterritoriales, *Punto Sur*, 3, pp. 131-152. <https://doi.org/10.34096/ps.n3.9701>

23. Honorable Concejo Deliberante de Olavarría. (2015, febrero 3). Se descubrió la placa en homenaje a Gabriel Antonio en el Corsódromo Municipal. <https://hcd.olavarria.gov.ar/se-descubrio-la-placa-en-homenaje-a-gabriel-antonio-en-el-corsodromo-municipal/>

24. Lefebvre, Henri. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.

25. Lefebvre, Henri. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.

26. LU32. (2022, diciembre 12). Crónica de una mañana movilizada. <https://lu32.com.ar/nota/101046/-cronica-de-una-manana-movilizada>

27. Maldovan Bonelli, Johanna. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

28. Maldovan Bonelli, Johanna. (2020). Trabajo y economía popular: categorías y supuestos en debate. *Revista de la Defensa Pública*, pp. 13-18.

29. Massey, Doreen. (2012). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En: Albet, Abel y Benach, Núria. *Doreen Massey. Un sentido global del lugar* (pp. 156-181). Icaria.

30. Millar, Kathleen. (2014) The Precarious Present: Wageless Labor and Disrupted Life in Rio de Janeiro, Brazil. *Cultural Anthropology*, 29 (1), pp. 32-53. <https://doi.org/10.14506/ca29.1.04>

31. Narotzky, Susana y Besnier, Niko. (2020). Crisis, valor y esperanza: repensar la economía. *Cuadernos de Antropología Social*, 51, pp. 23-48. <https://doi.org/10.34096/cas.i51.8236>

32. Neilson, Brett y Rossiter, Ned. (2008). Precarity as a Political Concept, or Fordism as Exception. *Theory, Culture & Society*, 25 (7-8), pp. 51-72. <https://doi.org/10.1177/0263276408097796>

33. Olavarría Municipio. (s. f.). El MTE firmó un compromiso para realizar la feria en el Parque Eva Perón. <https://www.olavarria.gov.ar/el-mte-firmo-un-compromiso-para-realizar-la-feria-en-el-parque-eva-peron/>

34. Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (Renatep). (2022). *Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022*. Ministerio de Desarrollo Social. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf

35. Rockwell, Elsie. (2009). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós.

36. Señorans, Dolores. (2018). El derecho a la vida digna: Formas de militancia en la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires.

37. Sorroche, Santiago y Schejter, Mariano. (2021). «Sigo siendo el mismo de siempre»: Imágenes de la clase obrera argentina en la construcción de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP). *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 5 (10). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=668070945011>

[322]

38. Verte. (2022, diciembre 12). La protesta por el agua se trasladó a la Municipalidad. <https://www.verte.tv/noticias/29510-La-protesta-por-el-agua-se-traslado-a-la-Municipalidad>

39. Wolanski, Sandra; Sorroche, Santiago; Mate, Ernesto; Santín Ruffo, Belén y Fernández Álvarez, María Inés. (2022). La economía popular, sus números y dinámica entre el 4t-20 y el 1t-22. Análisis de la composición etaria de la población. *Colección Apuntes de la Economía Popular*, 4. <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2023/02/Apuntes-de-EP-N-4.pdf>

Ensayo



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



Análisis de patronazgo en el régimen político colombiano a la luz de Alexis de Tocqueville. Un homenaje al profesor Iván Darío Arango

*Andrea Arango Gutiérrez (Colombia)**

Resumen

El patronazgo es una característica informal del régimen político colombiano que constituye un obstáculo para la democracia. Este argumento se presenta como complemento al diagnóstico que el profesor Iván Darío Arango hace de la democracia colombiana, marcada por la anomia y el provincialismo como características de una sociedad lejana del ideal democrático. El objetivo de este texto es construir un puente, a partir de la teoría política, entre el análisis filosófico de las disposiciones morales y la mirada politológica «desde arriba», a partir de las instituciones políticas en sus dimensiones formal e informal. Las conclusiones concuerdan con el análisis toqcvilleano, según el cual, el cambio institucional es insuficiente sin una transformación cultural.

[324]

Palabras clave

Régimen Político; Democracia; Patronazgo; Análisis Tocquevilliano; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2023 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2024

Cómo citar este artículo

Arango Gutiérrez, Andrea. (2024). Análisis de patronazgo en el régimen político colombiano a la luz de Alexis de Tocqueville. Un homenaje al profesor Iván Darío Arango. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 71, pp. 324-337. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n71a13>

* Politóloga. Magíster en Ciencia Política. Docente ocasional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: andrearango09-15@hotmail.com - [Orcid: 0000-0003-2328-5160](https://orcid.org/0000-0003-2328-5160) - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=sX4CmQsAAA>

Analysis of Patronage in the Colombian Political Regime in the Light of Alexis de Tocqueville. A Tribute to Professor Iván Darío Arango

Abstract

Patronal politics is an informal feature of Colombia's political regime that is an obstacle for democracy in Colombia. This argument serves as a complement for professor Iván Darío Arango's description of Colombian democracy, one that is driven by anomie and provincialism that characterizes a society far from the democratic ideal. The goal of this article is to build a bridge with political theory between the philosophical analysis of moral dispositions, and the "top-down" approach of Political Science that analyzes political institutions in their formal and informal dimensions. The conclusion goes along with the Tocquevillean analysis, in which institutional change is insufficient without cultural transformation.

Keywords

Political Regime; Democracy; Patronage; Tocquevillian Analysis; Colombia.

[325]

La pregunta moderna por la legitimidad política no permite abandonar la pregunta clásica por el régimen político, porque es el régimen el que establece los escenarios institucionales, donde tienen lugar los desarrollos de las diferentes disposiciones morales (Arango, 2018, p. 58).

Introducción

El patronazgo en Colombia, recientemente conocido por la opinión pública como el fenómeno de la «mermelada», se configura a partir de unas relaciones transaccionales entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en las que el Congreso desempeña un rol de puente entre la administración nacional y las territoriales —departamentos y municipios— para facilitar cierta designación del gasto público, no siempre al servicio de los intereses comunes.

El esfuerzo por precisar un fenómeno informal y conceptualizarlo de forma clara, se debe a la necesidad de rastrear problemas anclados en las costumbres políticas y la cultura desde una perspectiva politológica; ya que los mismos han sido más estudiados por la filosofía, la antropología y el periodismo.

[326]

La mirada filosófica del profesor Iván Darío Arango analiza los obstáculos para nuestra democracia a partir de una perspectiva agencial, en busca de las disposiciones morales necesarias en el individuo para una sociedad democrática. En cambio, este análisis estructural busca el diseño institucional más propicio al contexto para fomentar esas disposiciones morales que también contribuyan a que en Colombia avancemos hacia una democracia de mayor calidad.

La apuesta de este texto consiste en complementar desde la ciencia política el diagnóstico de las dificultades que «desde arriba» —instituciones políticas y élites políticas— tenemos para la democracia y esbozar propuestas democratizadoras para nuestro país, con la convicción de que no se trata de un *ethos* cultural estático y fatal que nos impide ser democráticos, sino que, a través de los escenarios institucionales propicios y los liderazgos adecuados, se pueden incentivar las virtudes cívicas de valorar lo común y cuidar lo público.

A partir de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens (Hay, 1997), los mecanismos formales —o forma que toma ante la ley el régimen político— dependen de la acción individual de los agentes libres que al manifestar sus disposiciones morales de forma constante e intencionada en la esfera pública —las cuales dependen de las costumbres— construyen interacciones que permanecen en el tiempo y generan expectativas, cristalizándose en instituciones informales que luego se positivizan en las formales. Es así como se van creando capas con el tiempo, al estilo de una cebolla que se va formando desde adentro hacia afuera. Esta forma de análisis, que parte del individualismo metodológico e inserta las disposiciones morales como el motor de la acción, es la apuesta del profesor Arango y entraña un alto grado de idealismo que los politólogos nos hemos visto en la tarea de matizar con enfoques más realistas. Es por ello que el objetivo es complementar ese análisis con la visión inversa.

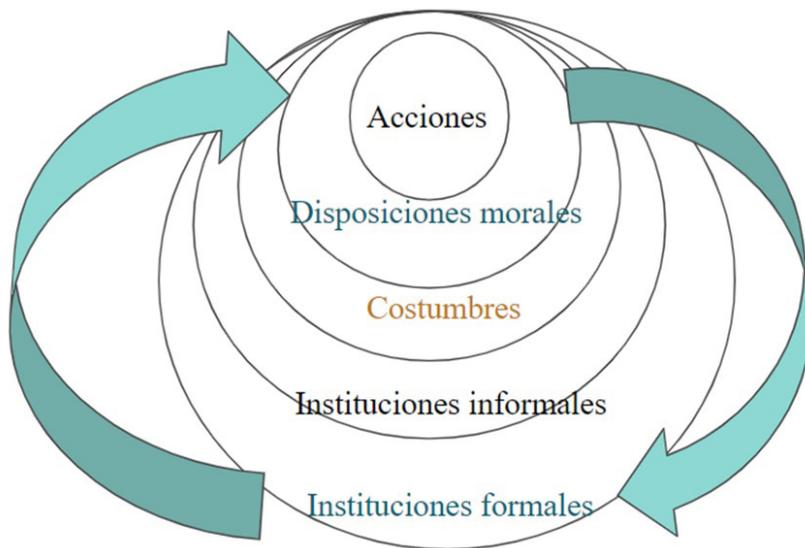
En cambio, desde la apuesta dialéctica del realismo crítico de autores como Roy Bhaskar, Nicos Poulantzas y Bob Jessop (Hay, 1997) se entiende que la relación no ocurre en la vía antes mencionada, sino desde afuera hacia adentro, donde las capas de la estructura o las instituciones formales e informales —no sólo políticas, sino, sobretudo, económicas—, así como las costumbres, condicionan las posibilidades de acciones de los agentes y les presentan un abanico de posibilidades limitado según su ubicación en la dinámica económica de la sociedad. Es a partir de ese abanico de posibilidades que los actores adoptan una estrategia relacional para equilibrar o desequilibrar relaciones de fuerza que les permitan adelantar sus objetivos (Jessop, 2017), evidenciando que el motor de la acción no son las disposiciones morales, sino el contexto material que desde el análisis institucionalista no es necesariamente economicista, sino más bien un contexto determinado por variables políticas.

Si bien es cierto que en el enfoque estratégico-relacional de Jessop (2017) existen unos objetivos a alcanzar que en últimas sí pueden estar impulsados por ciertas disposiciones morales, como el humanismo que hay detrás de querer unas condiciones más equitativas para el pleno desarrollo de las potencias vitales de los seres humanos, de cara a lograr los objetivos trazados los actores pueden adoptar estrategias que incluso atenten contra las convicciones más íntimas.

[327]

En la gráfica 1 se muestra cómo se construyen las capas de la cebolla y cómo se puede leer el relacionamiento de las variables: desde adentro hacia afuera, como lo hace el profesor Arango; o desde afuera hacia adentro, como lo hace el realismo crítico. La idea es generar un análisis complementario a partir de ambas visiones.

Gráfica 1. Capas de la cebolla. Relacionamiento de variables.



[328]

Fuente: elaboración propia a partir de Arango (2018).

1. El patronazgo y la posibilidad de cambiar las costumbres

Es así como para analizar el fenómeno del patronazgo, entendido como una forma de hacer política:

En sociedades donde los individuos organizan sus intereses políticos y económicos, primordialmente alrededor de intercambios personales de beneficios y castigos concretos, a través de cadenas de conocidos; y no, principalmente alrededor de principios abstractos e impersonales tales como las creencias ideológicas o las características económicas como la de clase, las que incluyen a mucha más gente que a uno mismo, de hecho, gente que no se ha conocido en persona. En esta política del premio y el castigo individual, el poder va a aquellos que pueden posicionarse como patronos con una larga y dependiente base de clientes (Hale, 2015, pp. 9-10. Traducción propia).

Esto caracteriza la institucionalidad informal en Colombia y constituye un obstáculo para la construcción colectiva y la calidad de la democracia, en tanto no obedece a disposiciones morales que valoren lo público, sino egoístas, las cuales responden a carencias en un contexto precario, pero además a prácticas heredadas del legado colonial y convertidas en costumbres.

Las costumbres son pues el punto de enlace entre las dos perspectivas de la cebolla, el punto nodal a desentrañar. Puesto que tanto desde el idealismo filosófico como desde el realismo politológico se entiende que las disposiciones morales no son siempre tendientes a fines colectivos, pueden serlo también a fines egoístas, pero se reconoce que sí hay una interdependencia entre esas disposiciones y las costumbres, de modo que unas costumbres favorables a los valores democráticos fomentarán unas disposiciones morales tendientes al bien común.

Pienso que el tránsito en el foco de análisis de las disposiciones morales hacia las costumbres, estuvo marcado en el profesor Arango por su lectura de Alexis de Tocqueville. La pregunta de fondo es: ¿es posible cambiar las costumbres de un pueblo? Para responder a la pregunta de forma afirmativa, hay que remitirse al momento histórico que vivió Alexis de Tocqueville, en el que en efecto ocurrió un cambio de costumbres en Francia a raíz de la coyuntura crítica de la Revolución francesa.

[329]

Durante la construcción del nuevo régimen, Tocqueville fue enviado como funcionario a Estados Unidos para observar el sistema penitenciario en una sociedad democrática. A partir de esa experiencia escribió el primer ejercicio comparado (Morlino, 2010), analizando el contexto cultural norteamericano y las características de base que permitieron el florecimiento de la democracia. Esos análisis también lo han consolidado en la actualidad como precursor de la sociología (Aron, 2007).

Para ilustrar que sí es posible un cambio de costumbres, Tocqueville rastreó el surgimiento del igualitarismo jurídico, tan evidente en América y apenas naciente en Francia, a partir de la caída del antiguo régimen monárquico, el cual basaba la obediencia al derecho en principios divinos:

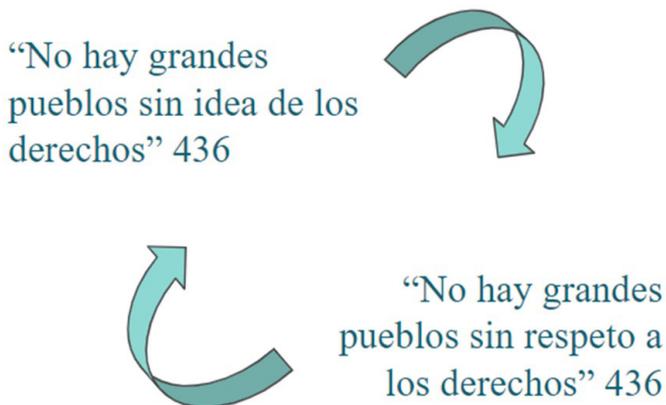
¿No veis que las religiones se debilitan y desaparece la noción divina de los derechos? ¿No descubrís que las costumbres se alteran y que con ellas se borra la noción moral de derechos?

¿No percibís que en todas partes las creencias dejan lugar a los razonamientos y los sentimientos a la reflexión? Si en medio de este desquiciamiento universal no conseguís unir la idea de los derechos al interés personal, que se ofrece como el único punto inmóvil en el corazón humano, ¿qué os quedará para gobernar el mundo sino el miedo? (Tocqueville, 2010, p. 438).

Sin embargo, ese cambio de percepción del derecho a partir de un cambio de costumbres estuvo, sin duda, orquestado por un trasfondo histórico y cultural de larga duración y con anclaje contextual europeo, efecto de la Revolución científica y del movimiento de la Ilustración, a partir de los cuales los pueblos fueron cambiando sus ideas del derecho y exigiendo un cambio formal legal de estos por medio de revoluciones burguesas. El resultado fue una retroalimentación positiva en un círculo virtuoso en el que las nuevas ideas del derecho, producto del cambio cultural, se habían positivizado y eran entonces derechos obtenidos por reclamos populares, generando así que se acataran las instituciones formales al ser reflejo de prácticas informales institucionalizadas y de nuevas costumbres acordes con las necesidades de la población (véase gráfica 2).

[330]

Gráfica 2. Círculo virtuoso del derecho.



Fuente: elaboración propia a partir de Tocqueville (2010).

Esto también se expresa al afirmar que: «las leyes son siempre vacilantes en tanto no se apoyan en las costumbres. Las costumbres forman el único poder resistente y duradero en el pueblo» (Tocqueville, 2010, p. 483).

2. La variable contextual para el cambio de costumbres en Colombia

Luego de saber que las costumbres sí pueden cambiar en tanto que Francia logró dejar de lado el legado monárquico y convertirse en una república, ¿qué se necesita para cambiar las costumbres y qué tan fácil es lograrlo? Es evidente que el cambio cultural es lento, por lo que se habla de un proceso de larga duración.

El cambio democrático que ocurrió en Europa y Norteamérica se venía preparando a partir de eventos previos de gran calado que sin duda alguna impactaron a América Latina en el periodo de las independencias. Sin embargo, nuestra experiencia colonial dista mucho de las trayectorias históricas de Francia y Estados Unidos, algo que se ha vuelto fundamental para el análisis de los fenómenos políticos por parte del profesor Arango a partir de su lectura de Alexis de Tocqueville (2010) y de Fernando Guillén Martínez (2015), y que yo cada vez veo más significativo a partir del estudio de la política comparada y la literatura sobre la democratización a la luz de Guillermo O'Donnell (2010) para entender que el fenómeno del patronazgo se da al interior del régimen político y es una manifestación de la institucionalidad informal, contraria al diseño institucional formal, donde no ocurre la retroalimentación positiva que forma un círculo virtuoso (véase gráfica 2), sino un círculo vicioso en el que las ideas de los derechos que tiene el pueblo distan mucho del ordenamiento jurídico positivo, por lo que no hay respeto a los derechos consagrados en la ley.

[331]

Para dar cuenta de la persistencia del clientelismo en los regímenes políticos latinoamericanos se requiere de un análisis cultural y contextual que parta de conceptos occidentales, pero que se adapte a nuestra realidad y así poder desentrañar las disposiciones morales posibles en nuestras latitudes. Hay que insistir en que los problemas políticos tienen un alcance medio de generalización y que las conclusiones no son universales, en ello han sido enfáticos los comparatistas que se ocupan de América Latina o de otras áreas del planeta. A conclusiones similares llegó el profesor Arango (2013) al advertir la importancia de una filosofía menos abstracta para apostar por un enfoque fenomenológico que se ocupe de las costumbres, las cuales están, sin duda, ancladas a contextos determinados.

En esa misma vía contribuyó O'Donnell al hablar de la otra institucionalización (1996b) o la institucionalización informal de la

democracia (1996a) en América Latina, en las que evidenció que luego de las transiciones a la democracia desde regímenes burocrático autoritarios, o dictaduras militares, se habían obtenido las condiciones mínimas para hablar, por lo menos, de poliarquías o de democracias electorales y formales, pero que las prácticas institucionales propiciaban particularismos y un uso patrimonial del Estado, realidades estas alejadas del ideal moderno de Estado burocrático y de democracia liberal.

Aunque Colombia no atravesó la senda del autoritarismo burocrático en la época de la Guerra fría, ya que los mecanismos electorales han permanecido vigentes en contextos con cierta competencia entre, por lo menos, dos opciones políticas, sí hemos experimentado autoritarismos civiles que, aunque elegidos popularmente, han usado herramientas institucionales como el estado de sitio o el de conmoción interior, al mejor estilo de un *orangután con sacoleva* (Gutiérrez, 2014).¹ Es por la persistencia en las prácticas democráticas formales que Colombia es catalogada como la democracia más antigua de América Latina, aun así, los problemas que evidencia O'Donnell de la institucionalización informal en el seno del proceso de re-democratización latinoamericano, los cuales comenzaron a aparecer o a reaparecer en los países vecinos, en Colombia nunca cesaron de manifestarse. Es decir, la experiencia dictatorial no sólo fue la represión de los derechos políticos, sino la tecnificación de prácticas al interior del régimen político que cortó con redes de favores particulares que operaban dentro de los canales democráticos y que, una vez restablecidos, comenzaron a re-configurarse.

En el caso colombiano, los canales democráticos usados para fines privados siempre permanecieron en funcionamiento y aun hoy vemos que el Partido Liberal es el actor más poderoso dentro del régimen político, lo cual garantiza su supremacía a través de prácticas informales institucionalizadas de tipo clientelar durante el ciclo electoral y de tipo patronal durante la gestión legislativa, ya que es el partido más experto en hacer oposición extorsiva al Ejecutivo desde el Congreso.²

¹ Nuestro equivalente a las dictaduras latinoamericanas, en el marco de la guerra contra el comunismo a la luz de la Guerra fría, fue un gobierno civil y electo popularmente: el de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) con su Estatuto de Seguridad Nacional.

² Lo vimos con Iván Duque en el marco de la moción de censura a su ministro de Defensa, Diego Molano, durante el estallido social de 2021, y lo estamos viendo ahora con la aprobación de la reforma tributaria del nuevo gobierno de Gustavo Petro.

Si bien es cierto que la constitución política de 1991 fue nuestro equivalente a las transiciones latinoamericanas hacia la democracia, lo cierto es que nuestro cambio fue cuantitativo, es decir, de grado, mientras que el de los demás regímenes latinoamericanos fue cualitativo, ya que no es lo mismo pasar de una dictadura a una democracia que pasar de una democracia restringida y bipartidista a una democracia participativa y multipartidista. De hecho, aun cuando nuestra Carta constitucional es en el papel altamente democrática y participativa, la cual promulga desde lo formal una democracia de calidad, en las prácticas informales institucionalizadas y en las costumbres no lo es tanto, evidenciando la dinámica mencionada del círculo vicioso y configurando una democracia de papel.

Adicionalmente, para ilustrar lo difícil y lentos que son los cambios de las costumbres: el diseño institucional formal de la Constitución de 1991 prohíbe expresamente en sus artículos 351 y 355 los auxilios parlamentarios que permitía la Constitución Política de 1886, los cuales son la misma «mermelada» o práctica del patronazgo, la cual consiste en asignarles a los congresistas unas partidas presupuestales para priorizar un porcentaje del gasto público en proyectos de inversión en sus bastiones electorales de cara a pagar los favores políticos en su gestión legislativa que adquirieron durante el ciclo electoral (Durán y Montenegro, 2002).

[333]

Frente a la persistencia del fenómeno, Luis Javier Orjuela Escobar (2005) señala que el texto constitucional de 1991 eliminó:

Al menos formalmente, los llamados auxilios parlamentarios, es decir, los dineros que el gobierno incluía en el presupuesto nacional a favor de los congresistas, a cambio de la aprobación de sus proyectos de ley. Sin embargo, esta práctica sigue siendo usada por el ejecutivo, quien ha visto en ella la única manera de sacar adelante sus políticas de reestructuración económica. Esta situación ilustra el carácter híbrido de los regímenes políticos latinoamericanos, en los cuales se combinan las viejas prácticas políticas clientelistas y las necesidades tecnocráticas de reestructuración económica (p. 103).

Esto muestra las resistencias al cambio de las costumbres de cara a legados trazados de tiempo atrás, como lo son los legados coloniales de la monarquía española o los diseños institucionales previos, como la Constitución Política de 1886. Este fenómeno se conoce como la teoría

del camino dependiente (North, 1990), que no significa la manifestación de un *ethos* cultural inamovible, sino que, al poder rastrear el origen del fenómeno, podemos evidenciar que no siempre estuvo allí, lo que implica que es posible el cambio a través de la apropiación de los nuevos diseños institucionales democráticos, su uso y profundización, en vez de insistir en su debilitamiento por no verlos todavía operando en la práctica.

Finalmente, el empoderamiento de liderazgos acordes con los diseños institucionales democráticos es también inspirador para la población en general que, al ver la dimensión simbólica del poder ejercido por quienes se comportan acorde con la constitución, se ve animada a hacer lo propio; tal y como lo estamos viendo ahora con un protagonista de la creación de la constitución del 91 por fin encabezando el Estado colombiano.

3. Una propuesta tocquevilliana frente al fenómeno del patronazgo

El patronazgo como expresión del régimen político en su dimensión informal, que da cuenta de prácticas patrimoniales en favor de intereses privados, es claro que socava la democracia, entendida como el régimen político en favor de los intereses del pueblo. Esto es evidente desde la tradición francesa moderna del *état de droit* que reposa sobre el principio de la soberanía popular; sin embargo, las impresiones de Tocqueville sobre la forma en la que opera la democracia en América podrían llevarnos a concluir que prácticas como el patronazgo, puestas a la luz pública y ancladas a intereses de base, serían en verdad una expresión democrática de corte liberal.

Para entender la defensa del patronazgo bajo la lupa norteamericana, Germán Burgos (2009) resulta especialmente útil cuando conceptualiza el Estado de derecho en América Latina. Ilustra de forma muy aguda que nuestra tradición constitucional tiene legado colonial ibérico, pero se emancipa con formas francesas, recientemente modificadas por la influencia norteamericana, de modo que cada vez los países latinoamericanos sacrifican más su visión del Estado de derecho bajo premisas republicanas y populares propias del *état de droit* francés, en el que la legitimidad es fundamental para dar paso al *rule of law* norteamericano, en el que la lucha contra el autoritarismo es central y funciona bajo premisas liberales e individualistas.

[334]

El mismo contraste de Burgos lo hacía Tocqueville (2010) cuando comparaba la jurisprudencia anglosajona con el positivismo jurídico francés, al observar que: «El jurista inglés indaga lo que se ha hecho; el jurista francés, lo que se ha tenido intención de hacer; el primero quiere pruebas, el segundo argumentos; uno quiere sentencias, el otro, razones» (p. 471). A partir de lo cual muestra que las pasiones populares en América son siempre contenidas por los juristas que conforman una suerte de aristocracia, mientras que en Francia ocurre una embriaguez popular que el autor considera peligrosa para la estabilidad del nuevo régimen.

Tocqueville (2010) evidenció la primacía del individuo en los derechos de los americanos y rastreó el éxito de ese régimen político en la posibilidad que le da a sus miembros de ser dueños de sus derechos y ejercerlos constantemente: «El niño mata cuando ignora el precio de la vida, arrebató la propiedad de otro antes de saber que le pueden robar la suya. El hombre del pueblo, en el momento en que se le conceden derechos políticos, se encuentra con relación a sus derechos en la misma posición que el niño frente a toda la naturaleza» (p. 439).

Es decir, una vez se es dueño de los derechos y se ejercen en cabeza propia se comienzan a valorar. En ese mismo sentido es que al precursor de la comparación le impresionó la forma en la que los americanos le han entregado a los ciudadanos del común funciones tan elevadas dentro de su tradición jurídica como la del jurado, en la que se le da la posibilidad a los ciudadanos de ser parte del proceso de acusación en un estrado judicial como testigos y luego poder dar el veredicto final de condena o absolución en un proceso de deliberación con otros conciudadanos. Todo lo que para Tocqueville es una oportunidad de elevar las costumbres del pueblo hacia altas responsabilidades con las instituciones democráticas, lo que contribuiría a la estabilización y al orden del régimen democrático.

La receta de bajar a los ciudadanos la dignidad del jurado, aplicada al caso del patronazgo, podría ser leída como positiva para una democracia de corte más liberal al estilo anglosajón. Si los representantes políticos tienen el poder de bloquear o dejar fluir las relaciones entre el Gobierno central y los territoriales, se contribuiría a la división de poderes y a robustecer el sistema de pesos y contrapesos tan importantes para la concepción anglosajona del *rule of law*; asimismo, enlazar el accionar de los representantes con la búsqueda de beneficios para los territorios de

[335]

donde procede su base electoral llevaría a la concepción madisoniana de democracia, en la que el pluralismo de los intereses contrapuestos entre sí reforzaría la imposibilidad de la supremacía de un poder, aun cuando fuese arrogado en nombre del pueblo.

Si bien es cierto que la misma tradición jurídica latinoamericana es más cercana a la francesa, las prácticas informales del particularismo que son vistas por esta tradición como faccionalismo desde la mirada anglosajona pueden ser entendidas como la manifestación de los intereses plurales de la sociedad. Sin embargo, lo cierto es que hoy esos particularismos en Colombia son altamente desiguales y ocultos, lo que en efecto se convierte en herramientas privilegiadas para saquear de forma sofisticada el erario, por lo que habría que contribuir a que las instituciones informales que se resisten a desaparecer sean más bien visibilizadas de forma que la sociedad civil las pueda controlar.

Referencias bibliográficas

1. Arango, Iván Darío. (2013). *Bases conceptuales de la democracia*. Universidad de Antioquia.

[336]

2. Arango, Iván Darío. (2018). *Actualidad de la filosofía política y otros ensayos*. Universidad EAFIT.

3. Aron, Raymond. (2007). Alexis de Tocqueville y Karl Marx. En: *Ensayo sobre las libertades* (pp. 15-61). Alianza.

4. Burgos, Germán. (2009). El Estado de derecho según el Banco Mundial. *Estado de derecho y globalización: el Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina* (pp. 117-146). Universidad Nacional de Colombia.

5. Durán, Vanessa y Montenegro, Alejandra. (2002). Partidas de inversión social regional. (Tesis inédita de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D. C. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/55479/Tesis-53.pdf?sequence=1>

6. Guillén Martínez, Fernando. (2015). *El poder político en Colombia*. Planeta.

Gutiérrez Sanín, Francisco. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Penguin Random House.

7. Hale, Henry. (2015). *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139683524>

8. Hay, Colin. (1997). Estructura y actuación (Agency). En: Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 197-213). Alianza.

9. Jessop, Bob. (2017). El Estado como una relación social. En: *El Estado. Pasado, presente y futuro* (pp. 97-143). Los Libros de la Catarata.

10. Morlino, Leonardo. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Alianza.
11. North, Douglass. (1990). Cambio institucional. En: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (pp. 110-136). Fondo de Cultura Económica.
12. O'Donnell, Guillermo. (1996a). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, 144, pp. 70-89.
13. O'Donnell, Guillermo. (1996b). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, II (2), pp. 219-244.
14. O'Donnell, Guillermo. (2010). *Democracy, Agency, and the State. Theory with Comparative Intent*. Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199587612.001.0001>
15. Orjuela Escobar, Luis Javier. (2005). El proyecto de liberalismo social: la constitución política de 1991. En: *La sociedad colombiana en los años noventa: fragmentación, legitimidad y eficacia* (pp. 87-109). Uniandes.
16. Tocqueville, Alexis de. (2010). *La democracia en América*. Trotta.

Reseñas críticas



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*

Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



Le Mauff, Julien. (2024). *L'empire de l'urgence*. PUF.

Resumen

En el más reciente libro de Julien Le Mauff se aborda con originalidad un tema sumamente actual: el imperio de la emergencia que acaba debilitando a la política. Muestra cómo el estado de emergencia tiende a generalizarse hasta el punto de convertir lo excepcional en normal y lo temporal en permanente. De ese modo, procede a una remodelación en profundidad del Estado de derecho, lo que pone en peligro ciertos principios básicos de las democracias liberales como la separación de poderes y la garantía de las libertades fundamentales. Para ello moviliza los autores y los conocimientos de la historia, de la filosofía y de la ciencia política.

Palabras clave

Instituciones Políticas; Estado de Emergencia; Estado de Excepción; Estado de Derecho; Democracia Liberal.

El imperio de la emergencia

[339]

Para comenzar, conviene señalar que Julien Le Mauff es doctor en Estudios Medievales, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Lille e investigador en el Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (Ceraps), Francia. Es especialista del pensamiento del poder desde la Edad Media hasta el siglo xvii y de la historia de la soberanía, y ha llevado a cabo una serie de investigaciones que integran el pensamiento político, la filosofía y la historia. Entre otros, es autor de *Généalogie de la raison d'Etat* (2021) y *Politique de l'exclusion* (Le Mauff y Sénac, 2024).

En *L'empire de l'urgence* Le Mauff indica que «el cara a cara entre la emergencia y la decisión funciona como un condensado de la política porque dramatiza simultáneamente todos los retos: la identificación del poder, el lugar de su ejercicio, la legitimidad que lo funda, la dirección tomada, las consecuencias resultantes, etc.» (p. 14).¹ Lo cierto es que «detrás del problema de la emergencia y de la excepción se esconde siempre un

¹ Las citas textuales son traducción propia.

cuestionamiento sobre el interés que [motiva] esta decisión: ¿aspira al bien común?, ¿aventaja a una parte en detrimento de las demás?, ¿el que toma la decisión, o los que lo rodean, están por encima de cualquier duda o actúan por su propio beneficio?» (p. 14).

Constata que desde finales del siglo xx la emergencia ha invadido el planeta: «De las manifestaciones de Seattle en 1999 a la pandemia de 2020, pasando por un innumerable cortejo de atentados, siendo el más significativo el del 11 de septiembre de 2001 [en Nueva York], la extraordinaria violencia de los acontecimientos ha suscitado una respuesta única [...]: el estado de emergencia» (p. 15). Así, «la experiencia mundial del confinamiento en tiempos de pandemia ha hecho sentir a millones de seres humanos lo que significa el estado de emergencia en su existencia más cotidiana. De cierta forma, la emergencia ha [monopolizado] los discursos y ha impuesto su ley» (p. 15).

A partir de la Edad Media los gobernantes recurren a una lógica de derogación «a fin de rodear las reglas existentes, sean jurídicas, morales o religiosas. Es lo que se denomina, a partir de finales del siglo xvi y tras numerosas mutaciones, la razón de Estado. Por lo tanto, es a esta genealogía a la cual la penetración de la emergencia en la vida cotidiana, personal e incluso íntima, ha dado unos prolongamientos imprevistos» (pp. 16-17). De hecho, «que conduzca a la explotación del individuo o a su encerramiento, la emergencia de la situación sanitaria ha provocado una ruptura con respecto a la situación “normal”» (p. 17). En efecto, fundamentándose en la emergencia se suspenden varios derechos, tales como el derecho de circular, de trabajar, de educarse: «Para salvar vidas, el estado de emergencia ha suspendido el mundo, la producción, los flujos, la vida misma» (p. 17).

Ante semejante situación, surgen varias preguntas: ¿hasta dónde conviene aceptarlo?, ¿qué se puede hacer?, ¿es preciso protestar? En ese sentido, el autor desea interrogar el estado de emergencia, no frontalmente, porque implicaría plantear la cuestión de su utilidad, sino por abajo. Trata de «emprender un trabajo crítico, es decir, encontrar la racionalidad que fundamenta la emergencia», sabiendo que el Estado actual es una institucionalización de la emergencia:

Modo de gobierno [y] de dominación, la emergencia confina, prohíbe las manifestaciones, las protestas sociales, al tiempo que autoriza las

[340]

violencias policiales y diversas privaciones. [Simultáneamente], no consigue impedir que los más ricos rodeen la autoridad de estos mismos Estados, sus dispositivos fiscales, por ejemplo, o eviten que el mundo entero se dirija, cada vez más rápidamente, hacia una catástrofe climática (p. 18).

En definitiva, convirtiendo las situaciones de emergencia en el único fin de la política y reduciendo la acción de los Gobiernos al recurso a la excepción, convertida en el principal instrumento de gobierno: «El reino imperioso de la emergencia conlleva y significa el fin de cierta concepción de la política como el arte de gobernar y el poder de actuar sobre el mundo. [Se trata] de comprender lo que significa ese mundo, de imaginar hacia donde es susceptible de llevarnos» (p. 18).

En ese sentido, el objetivo de *L'empire de l'urgence* no es solamente la emergencia, «sino también lo que nos conduce a ella, lo que autoriza su existencia como objeto político» (p. 18). Por lo tanto, se plantea «la cuestión de la emergencia, pero también la de la autoridad, del control, del poder, de la soberanía y de su ubicación, de las instituciones que la utilizan» (p. 19). En otras palabras, es cuestión de interrogar íntegramente el sistema de pensamiento sobre el cual se apoya el estado de emergencia.

[341]

Así, en el primer capítulo, *En suspensión* (pp. 21-41), Le Mauff recuerda que:

La pandemia mundial del Covid-19 ha generalizado, a escala mundial, la emergencia como técnica de gobierno. Su uso se traduce, esencialmente, por la declaración de un estado de emergencia, comprendido como un momento de suspensión parcial o total del orden jurídico normal, de la constitución de un estado y de un cierto número de derechos fundamentales que debe garantizar (p. 21).

En la mayoría de los casos en los cuales se instaura el estado de emergencia, «la emergencia presenta el interés primordial de reducir el control democrático sobre la acción gubernamental que desea ser rápida ante un peligro presentado como inmediato» (p. 23).

Le Mauff recuerda a este propósito que el uso del estado de emergencia es antiguo y está íntimamente vinculado al periodo colonial. En Francia, por ejemplo:

Una ley sobre el estado de emergencia existe desde 1955. Aprobada en el contexto de la guerra de independencia argelina, su aplicación originaria ha dado lugar a innumerables exacciones, incluso en la metrópoli, con las masacres perpetradas durante la represión de las manifestaciones del 17 de octubre de 1961 y del 8 de febrero de 1962 en París. Ha continuado siendo movilizado en el contexto colonial hasta los años ochenta en Nueva Caledonia (pp. 25-26).

En ese sentido, la emergencia suspende «la razón y el derecho, en un mismo momento y en un solo gesto» (p. 37).

En el segundo capítulo, *Cuando la excepción hace la regla* (pp. 43-64), Le Mauff indica que numerosos autores critican el estado de emergencia porque se opone al Estado de derecho. Los juristas, entre los cuales se encuentra Dominique Rousseau (2006), estiman que el primero conduce a la suspensión del segundo; Arié Alimi (2021), por su parte, considera que en la medida en que «justifica unos actos excepcionales, un distanciamiento de las reglas, y autoriza, por lo tanto, unas prácticas cambiantes e imprevisibles, el estado de emergencia introduce unas fluctuaciones incesantes que destruyen progresivamente el Estado de derecho» (p. 43).

[342]

En realidad, aunque se oponga habitualmente el estado de emergencia al Estado de derecho, ambos están íntimamente entremezclados:

A nivel puramente histórico, el estado de emergencia no es el enemigo del Estado, sino que ha favorecido la creación de estructuras que han contribuido a su construcción institucional y teórica. Más aún, es en torno a las teorías de la excepción, y particularmente a partir de la noción de razón de Estado y de las controversias que la rodean, que nace el Estado en los siglos XVI y XVII (p. 56).

En el tercer capítulo, que se adentra en la *indistinción del derecho y de la excepción* (pp. 65-88), Le Mauff indica que «después de que Carl Schmitt haya subrayado la manera en que la excepción debería ser considerada como un prolongamiento del Estado de derecho», Walter Benjamin muestra cómo la excepción y el orden estatal se confunden de manera esencial (p. 72). Hoy en día, las voces que se alzan contra el estado de emergencia y las medidas de excepción estiman que se alejan del marco jurídico y desbordan el Estado de derecho. En ese sentido, el recurso frecuente a la excepción, especialmente en materia de derechos fundamentales, genera ciertos riesgos. En efecto:

La decisión cada vez más frecuente de declarar el estado de emergencia por motivos variados implica sistemáticamente, en el seno de las democracias liberales, el cuestionamiento de la separación de poderes. Al mismo tiempo, conduce a la aprobación de legislaciones represivas que cuestionan un cierto número de libertades y el control de los individuos en detrimento de sus derechos, incluso el derecho a la vida privada o el derecho a reunirse y a manifestarse (pp. 78-79).

Y esta propensión «a resolver o a reducir la oposición entre derecho y excepción, a confundirlos, pasa por irresistible en el seno de los regímenes liberales contemporáneos», ya que muchos Estados de derecho han recurrido últimamente al estado de emergencia (p. 83). Esta fusión entre derecho y emergencia se hace a través de dos procesos complementarios: «por la inserción en la ley fundamental de disposiciones sobre el estado de emergencia [y] por la repetición de proyectos de ley en el seno de los Estados de derecho, de cara a hacer entrar en el derecho ordinario unas medidas inicialmente adaptadas al estado de emergencia» (p. 84).

En el cuarto capítulo, *Violencia soberana e inversión victimaria* (pp. 89-117), Le Mauff constata que «la lógica de excepción acaba suspendiendo y cuestionando duraderamente los derechos y las libertades democráticas más básicas, entre las cuales se encuentra el derecho a reunirse y a manifestarse» (p. 89). Francia es buena prueba de ello, puesto que diversas medidas aprobadas para luchar contra el yihadismo han sido desviadas para servir a otros objetivos políticos. De hecho:

[Si] el estado de emergencia declarado tras los atentados de noviembre de 2015 [otorgaba] a los delegados del gobierno unos poderes excepcionales en materia de prohibición de reuniones públicas, así como de control y de restricción de desplazamientos, incluso individuales [lo cierto es que] estos poderes han sido ampliamente utilizados para impedir un cierto número de manifestaciones y de reuniones públicas, políticas o sindicales (pp. 89-90).

Asimismo, en su labor de mantenimiento del orden público, se ha generalizado una serie de prácticas, a menudo ilegales, en las actuaciones policiales, ocasionando varios muertos y numerosos heridos, a imagen de la técnica de la *nasse* que consiste en acordonar a los manifestantes en un espacio restringido durante varias horas, propiciando los altercados o el uso de granadas explosivas, de gas lacrimógeno y el lanzamiento

[343]

de bolas de goma (p. 93). Así, durante el movimiento de los Chalecos Amarillos, 2500 manifestantes fueron heridos, de los cuales 24 perdieron un ojo y 5 una mano, a los que se añaden varios muertos (p. 93). Esto se acompaña de la justificación del uso desproporcionado de la violencia por las fuerzas de seguridad en nombre de su «monopolio de la violencia legítima» (Weber, 2003).

En el quinto capítulo, que pasa por *detrás de la máscara de la soberanía* (pp. 117-149), Le Mauff considera que vivimos actualmente «un momento barroco de la política, por la restauración de la confusión original entre excepción y derecho, reveladora de una fuerza irreprimible, incoercible des gobernantes» sobre los derechos y las vidas de los ciudadanos (p. 117). En ese sentido, diciembre de 2010 «ha constituido un momento de desencantamiento notable, un fracaso de la expansión del modelo democrático occidental que parecía ser irresistible durante las décadas anteriores» (p. 117). Así, numerosos países se han alejado del ideal democrático para privilegiar un modelo iliberal. En cuanto a ciertos países emergentes, de tradición democrática reciente y frágil, han caído en el autoritarismo, a imagen de Turquía con Erdogan, de Filipinas con Duterte, de Brasil con Bolsonaro o de Argentina con Milei (p. 118).

[344]

De hecho, en dos décadas el iliberalismo se ha convertido en un modelo y un ideal para ciertas fuerzas políticas en el seno de las democracias liberales. En ese sentido:

La práctica de la emergencia permanente, de la integración de políticas de excepción en el derecho ordinario, así como la extensión aparentemente ilimitada de modos de acción violentos por parte de los gobiernos contra sus ciudadanos, ofrecen numerosos indicios de ese auge del iliberalismo y de las tendencias autoritarias en el corazón de los regímenes considerados como democráticos (pp. 120-121).

No en vano esto no se traduce necesariamente por un control total de la población por los Estados, ya que estos últimos están debilitados al perder parte de su potencia y de su unidad. De hecho, hoy en día el Estado ya no tiene ni el poder ni la legitimidad para ejercerlo (p. 122). Además:

La política se diluye en la emergencia permanente que encierra la decisión en un reflejo de reacción al acontecimiento más inmediato

[si, en principio] debe dar al poder ejecutivo un control general del Estado y una mayor capacidad para decidir y actuar, liberándolo de sus obligaciones, tales como la separación de poderes, el respeto de los contra-poderes o la garantía de los derechos fundamentales, la emergencia encierra finalmente a los gobernantes en una tarea perpetua de gestores de la emergencia (p. 131).

Esto se acompaña, paradójicamente, de una tendencia de los dirigentes políticos a infravalorar sus responsabilidades y a proclamar la inexistencia del poder que detienen. Conduce igualmente a sustituir cualquier proyecto de futuro por la emergencia y la necesidad imperiosa de resolver problemas urgentes (p. 137).

En el sexto capítulo, *Clima: el sentido de la emergencia* (pp. 151-172), el historiador galo subraya que se ha impuesto el discurso sobre la emergencia climática recurriendo a cierta dramatización para sensibilizar a los ciudadanos y convencer a los dirigentes políticos para que tomen medidas que permitan preservar el equilibrio medio ambiental planetario. No en vano la virulencia de los discursos se compagina difícilmente con cierta inacción climática de los gobiernos y de las autoridades públicas (p. 158). En cuanto a los ciudadanos, el estado de emergencia climática, acompañado de cierto catastrofismo, conduce a la parálisis de la acción que resulta ser contraria al cambio deseado (p. 163). Más aún, el estado de emergencia no puede suspender la crisis climática, ya que:

El propio mecanismo de suspensión, por definición temporal, sólo puede fracasar a la hora de responder a los retos del calentamiento, [que se ha] iniciado desde hace décadas y que se prolongará durante siglos e incluso milenios. [De hecho], el encerramiento de la política en la emergencia, que solo concibe una acción intermedia y momentánea para responder a un problema [limitado y puntual], parece más bien impedir una respuesta adecuada a la situación planteada (p. 165).

En el séptimo capítulo, *En tiempos de emergencia: la vida suspendida* (pp. 173-193), el autor se pregunta sobre lo que las personas han consentido en nombre de la emergencia. Si bien es cierto que el confinamiento ha dado lugar a vivencias dispares y los controles policiales han sido más frecuentes en los barrios populares y en las zonas desfavorecidas, «el conjunto de la población ha sido concernido directamente por el confinamiento y

[345]

ha padecido diariamente sus consecuencias. [...] Todo el mundo estaba asignado a domicilio y sometido a un régimen de restricción de circulación» (p. 174). Si «la generalización de una forma de confinamiento del conjunto de la sociedad es una novedad, acompañado de diversos procedimientos que han hecho de este periodo único tanto un laboratorio de técnicas de dominación como un campo de experimentación social» (p. 178), sólo ha exacerbado «unos procesos propios de la modernidad y las dificultades humanas a seguir su ritmo» (p. 190).

En el octavo capítulo, que se interesa por *la efracción democrática* (pp. 195-210), Le Mauff recuerda que:

No solamente el estado de emergencia y el Estado de derecho no se oponen, sino que convergen hasta el punto de pertenecer uno al otro. [A su vez] sus usos tienden hoy en día, incluso a través de su inclusión invasiva en las leyes y las constituciones de los Estados [considerados] como democráticos, a la instauración de una forma de estado de emergencia permanente, facilitando a la vez el recurso al mismo y la normalización de las medidas supuestamente permitidas por la excepción y por la suspensión de los derechos fundamentales. [Por último], si el estado de emergencia no parece reforzar el poder de los gobernantes, y si no [evita] una evaporación de su autoridad y de la soberanía del propio Estado, es sobre todo porque, con total discreción, esta soberanía se recompone al servicio de los lugares contemporáneos del poder y de la dominación (p. 195).

[346]

Al término de la lectura de *L'empire de l'urgence* es obvio reconocer la actualidad del tema abordado y la originalidad con la cual analiza este *imperio de la emergencia* que acaba debilitando a la política. Muestra cómo el estado de emergencia tiende a generalizarse hasta el punto de convertir lo excepcional en normal y lo temporal en permanente. De ese modo, procede a una remodelación en profundidad del Estado de derecho, lo que pone en peligro ciertos principios básicos de las democracias liberales como la separación de poderes y la garantía de las libertades fundamentales. Para ello moviliza los autores y los conocimientos de la historia, de la filosofía y de la ciencia política. No en vano, si este vaivén constante entre las disciplinas y las temporalidades descentra la mirada y enriquece el análisis, corre el riesgo de perder el lector. Pero más allá de esta reserva la lectura de esta obra es altamente recomendable para

mejorar nuestra comprensión de la pregnancia de la emergencia en las sociedades contemporáneas.

Eguzki Urteaga (España)*

Referencias bibliográficas

1. Alimi, Arié. (2021). *Le coup d'Etat d'urgence. Surveillance, répression et libertés*. Seuil.
2. Le Mauff, Julien. (2021). *Généalogie de la raison d'Etat*. Classiques Garnier.
3. Le Mauff, Julien. (2024). *L'empire de l'urgence ou la fin de la politique*. PUF.
4. Le Mauff, Julien & Sénac, Réjane. (2024). *Politique de l'exclusion*. PUF.
5. Rousseau, Dominique. (2006). L'état d'urgence, un état vide de droits. *Revue Projet*, 291, pp. 19-26. <https://doi.org/10.3917/pro.291.0019>
6. Weber, Max. (2003). *Le savant et le politique*. La Découverte.

[347]

* Licenciado en Sociología. Doctor en Sociología. Profesor del Departamento de Sociología y Trabajo Social, Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social, Universidad del País Vasco e investigador asociado en el Social and Business Research Laboratory (SBRlab), Universidad Rovira i Virgili, España. Correo electrónico: eguzki.urteaga@ehu.eus - Orcid: 0000-0002-8789-7580 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=wEcdJlkAAAAJ>

Reseñas críticas



Artista invitada

Lina Velásquez

De la serie *Excavación Microestratigráfica*
Objeto (bloque de fotografías
superpuestas con cortes hechos a mano)

Dimensiones variables

2019



Pardo Rueda, Rafael. (2024). *Horizontes para la paz.* Planeta.

Resumen

El ex consejero presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), y ex alto consejero para el Postconflicto en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), recurriendo a la memoria histórica de los procesos de paz en Colombia en las últimas cuatro décadas, identifica y resalta elementos claves que sirven para discutir el camino que en la actualidad recorre el país en materia de paz negociada. Es un texto que ofrece a tomadores de decisiones y estudiosos de la paz elementos para analizar y discutir asuntos operativos, sustantivos y procedimentales de los procesos de diálogo y negociación, además temas sustanciales relacionados con el posconflicto y la implementación de acuerdos de paz como la justicia transicional y restaurativa, y la seguridad de los excombatientes.

Palabras clave

Estudios de Paz; Paz Negociada; Posconflicto; Memoria Histórica; Pardo Rueda, Rafael; Colombia.

[349]

La experiencia al servicio de la paz

El economista y exfuncionario del Gobierno colombiano, Rafael Pardo Rueda, publicó en 2024 *Horizontes para la paz*, con el que busca aportar con su experiencia y conocimiento a la política pública de Paz Total, la cual es la apuesta decidida que el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) está implementando en Colombia para darle una salida negociada a los diversos conflictos armados que enfrenta el país. Como el mismo autor lo reconoce, «creo que mi experiencia en los diversos procesos y negociaciones de paz pueden plantear nuevas comprensiones del momento actual y propuestas para ser estudiadas» (p. 11).

Desde muy joven Rafael Pardo fue invitado por el Gobierno colombiano a involucrarse directamente en los temas de construcción de paz del país. El expresidente Virgilio Barco (1986-1990) lo invitó a dirigir la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y

Rehabilitación —Decreto 2358 de 1987—, cargo que le permitió conocer de primera mano la situación conflictiva del país, además de darse cuenta de las difíciles condiciones socioeconómicas de la población (Pardo, 1996). De ahí que como consejero presidencial buscó aportar al diseño de una propuesta de paz que tuvo dos ejes de trabajo: el primero, la implementación de políticas públicas cuyo objetivo era «establecer condiciones sociales, políticas y económicas destinadas a garantizar la paz en las regiones afectadas por el enfrentamiento armado» (DNP, 1984 citado en López, 2016, p. 169); y el segundo, a continuar explorando —como lo hizo la administración anterior de Belisario Betancur (1982-1986)— la propuesta a los actores armados ilegales de una salida negociada a la guerra.

Fue así como al finalizar el periodo presidencial de Barco, en marzo de 1990, le entregó al país un acuerdo final de paz firmado con el Movimiento 19 de Abril (M-19) en el que se comprometía al desarme, la desmovilización y la reinserción política, económica y social de este grupo guerrillero con la promesa de poder participar en las elecciones políticas y darle la amnistía e indultos a sus delitos (Pardo, 2009; 2020); además, dejó listos los acercamientos, negociación y bases para que en pocos meses se diera la firma de tres acuerdos finales más de paz: uno con el Ejército Popular de Liberación (EPL), el cual logró traer a la vida civil a más de 2000 excombatientes; otro con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), una organización pequeña pero de gran importancia simbólica en la costa Atlántica; y finalmente, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), una guerrilla joven con una ideología indigenista en Colombia.

Estos grandes logros en materia de paz y seguridad hicieron que Rafael Pardo fuera reconocido como un gran gestor de paz, con credibilidad ante la guerrilla y como un funcionario eficiente para el Estado. De allí que en el gobierno siguiente de César Gaviria (1990-1994) fuera nombrado como consejero presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional —mediante el Decreto 1874 de 1990—, luego ministro de Defensa Nacional —convirtiéndose en el primer civil que asumió esta jefatura— y, finalmente, como ex alto consejero para el Postconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad de Colombia durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), en el que cumplió un papel muy importante en el proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del

[350]

Pueblo (FARC-EP), encargado del desminado humanitario y sustitución de cultivos ilícitos en los territorios del posacuerdo con esta agrupación subversiva. Además, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) fue un importante senador de la República, al que le tocó enfrentar el debate en torno a la parapolítica y a la negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Pardo, 2007).

En síntesis, a Rafael Pardo le ha tocado vivir una historia del país caracterizada por la intensificación del conflicto armado interno y una búsqueda continua por la construcción de la paz en los diversos gobiernos que se han tenido en el país, desde Belisario Betancur (1982-1986) hasta el actual de Gustavo Petro (2022-2026). Una larga y exitosa experiencia que le ha servido para escribir y dar a conocer su visión sobre las dinámicas de la guerra y la paz en Colombia. Así se refleja en trabajos indagativos como *La historia de las guerras* (Pardo, 2004) o *10 años de acuerdos, 20 años de procesos de paz, 40 años de conflictos* (Pardo, 2001), en los que logra dar cuenta de su visión de largo plazo sobre la paz y la guerra, dos temas contrapuestos, pero íntimamente unidos.

Precisamente, este gran conocimiento acumulado permite que actualmente, al publicar *Horizontes para la paz*, haya expectativas sobre lo que dice —a partir del análisis político transaccional se le reconoce a este saber como especificidad del activo altamente especializado (Valencia, 2019)—. El libro está lleno de historias, análisis y recorridos por momentos que van desde el asalto al Palacio de Justicia en 1996 y los momentos previos al rompimiento de los acuerdos de cese al fuego y hostilidades con el M-19 y el EPL en los tiempos de Belisario Betancur, hasta la manera como hoy el Ejército de Liberación Nacional (ELN) comete actos criminales como los secuestros que nada tienen que ver con el conflicto. El libro contiene valiosas ideas que deben ser leídas con detenimiento y se deben tener en alta estima las recomendaciones que ofrece el experto en paz para afrontar este nuevo escenario de negociaciones.

Desde agosto de 2022 el presidente Gustavo Petro ha propuesto una política de seguridad humana y paz total con las que abrió varios frentes de diálogo y negociación. A mitad de su gobierno —septiembre de 2024— son nueve frentes de paz los que se tienen, los cuales involucran por lo menos a veintisiete grupos armados, algunos de ellos de naturaleza política como el ELN o el Estado Mayor Central de las FARC-EP (EMC), y otras de naturaleza

criminal como los grupos delincuenciales armados (GDA) del Valle de Aburrá, de Buenaventura o de Quibdó, a las que el Gobierno les propuso unos Espacios de Conversación Sociojurídicos buscando el sometimiento a la justicia (Ley 2272 de 2022).

En este escenario de múltiples acercamientos, conversaciones y procesos de paz es que se concibe y aparece la nueva obra de Rafael Pardo. En ella se recogen las numerosas reflexiones que el autor ha realizado en los últimos años, en las que intenta responder a las preguntas *¿qué hacer?* y *¿qué no hacer?* en materia de seguridad y procesos de paz en el contexto de la implementación de la política pública de Paz Total, con el objetivo de avanzar con paso firme en el «horizonte para la paz».

El trabajo reflexivo está estructurado en seis capítulos en los que aborda el debate sobre negociar o no negociar (capítulo 1), la concepción de paz que tiene el pensamiento liberal (capítulo 2), las consideraciones que hace sobre la propuesta de Paz Total (capítulo 3), los avances alcanzados en los diversos procesos de paz —incluyendo los actuales acuerdos parciales que se han tenido con el ELN— (capítulo 4), las lecciones extraídas de las negociaciones con el M-19 en las que Pardo participó directamente (capítulo 5) y otras en las que ha estado presente o atento a su desarrollo y resultados (capítulo 6).

[352]

Además, aprovecha el texto para ofrecer, al final, la respuesta que tres expertos en paz —los ex comisionados de paz José Noé Ríos Díaz, Eduardo Díaz Uribe y Carlos Eduardo Jaramillo— le dan a un cuestionario o entrevista estructurada sobre experiencias de negociación y lecciones extraídas. Tres personajes que con su conocimiento académico, experiencia y saber histórico le dejan otros aspectos al lector. La entrevista con Ríos se concentra en su metodología para la negociación política, la de Díaz en la experiencia en el Plan Nacional de Rehabilitación y la de Jaramillo su conocimiento sobre cómo generar confianza entre los actores que negocian la paz. A todos ellos los interroga sobre cuáles son las razones fundamentales que posibilitaron el éxito o redujeron los frutos recogidos en los procesos de paz que hemos tenido en el país en los últimos cuarenta años, y en cuáles son las lecciones que nos quedan y que sirven para enfrentar los procesos de paz que se viven en el periodo de la política de Paz Total y en los que vendrán, pues la presencia de actores armados ilegales en Colombia parece ser la norma.

Se resaltan tres asuntos, dada la importancia que tiene su experiencia para afrontar los diversos procesos de paz que se tienen en la actualidad: el primero es la necesidad de que exista «química» entre los negociadores. Para el autor es muy importante que al iniciar un proceso de negociación se tenga confianza entre las personas que se sientan en la mesa, lo cual permitirá llevar las conversaciones en los mejores términos. Para construir y mantener esta confianza es preciso dar seguridad física y jurídica a los participantes en los procesos de paz, en especial, en un contexto como el colombiano, donde conviven múltiples actores armados, casi todos ellos enfrentados entre sí. En este sentido, es necesario que el Estado, con su fuerza pública y su sistema de justicia, se esfuercen por proteger a los implicados en las negociaciones —desde los delegados hasta los posteriores desmovilizados— de la violencia armada.

El segundo aspecto que llama la atención es la importancia de que las negociaciones vayan mucho más allá de los simples procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de los combatientes. Es fundamental que en las mesas de diálogo se discutan las reformas sociales, políticas y económicas de carácter estructural que se requieren para darle fin a los conflictos armados, transformaciones sustantivas que hagan posible superar a estos de manera definitiva. Este llamado lo hace el autor basado en la experiencia acumulada en la década de 1980 como alto consejero durante el gobierno Barco, en el que logró implementar el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) con el que buscó superar las causas objetivas de la violencia. Reconoce Pardo que, a pesar de que en aquel tiempo se negoció con las guerrillas sólo ceses al fuego y hostilidades, para el Gobierno nacional era claro que si quería terminar el conflicto debería, mientras se implementaban estos ceses, realizar transformaciones en los territorios y con la gente.

De ahí que Pardo valore los esfuerzos del actual Gobierno por buscar pactar acuerdos parciales con los diversos grupos armados y trabajar en su implementación, pues estos esfuerzos se convierten en ayudas efectivas para los territorios mientras se dialoga. Con estos acuerdos se pueden realizar transformaciones en las regiones afectadas por los enfrentamientos armados. Estos acuerdos parciales deben servir para que el Estado llegue a los territorios rurales y realice planes y proyectos que mejoren las condiciones de vida y minen las causas objetivas de la violencia —pobreza, desigualdad, abandono estatal, entre otros—.

[353]

El tercer aspecto que reconoce Pardo y que se ha convertido en un acumulado de los procesos de paz es poner en el centro a las víctimas, trabajar con ellas en la construcción de la verdad, la justicia, la reparación —individual y colectiva, simbólica y monetaria— y no repetición. Para el autor, es prioritario que no se pierda este horizonte para la paz, que en todos los procesos de diálogo y negociación esté en el centro la población civil. Esta lección la aprendió Pardo cuando estaba al frente de la Comisión de Paz en el Senado de la República en 2004. Allí le tocó enfrentar todo el tema del paramilitarismo y la importante labor de ayudar a visibilizar a las víctimas como actor político. Aprendió la obligación que tienen los grupos armados —legales o ilegales— de incluir en todo proceso de paz a la sociedad civil y, en especial, a las víctimas del conflicto.

En síntesis, el experto en paz y defensa, Rafael Pardo Rueda, se la juega nuevamente en este libro por la salida negociada al conflicto armado. Elabora una obra donde, recurriendo a su largo historial de experiencias acumuladas, logra «plantear nuevas comprensiones del momento actual y propuestas para ser estudiadas» (p. 11). Pasa revista por cada uno de los componentes de la Paz Total, desde las negociaciones de paz con el ELN y los diversos grupos armados hasta la propuesta que se le hizo a los jóvenes de contribuir con la construcción de paz mediante un servicio social obligatorio dirigido a trabajar con las víctimas (Pardo, 2007).

[354]

Su idea es señalar aciertos y fallas, asuntos sólidos y vacíos por llenar, para que su conocimiento acumulado se ponga al servicio de la paz. Incluso se atreve a cuestionar de manera rotunda la forma como el gobierno Petro ha actuado en estos dos años con los diversos grupos armados, por ejemplo, al acordar un cese al fuego «sin solucionar antes los fundamentos de una negociación» (p. 12); pero reconoce la importante labor que viene haciendo de invertir su capital político en construir este bien público universal.

Este es un libro que tiene la ventaja de aparecer a la mitad del gobierno de la Paz Total, en un escenario donde se tienen en proceso, a mitad del camino, múltiples negociaciones de paz, de ahí que busca ofrecer al lector, al Gobierno y a todo aquel interesado en la construcción negociada de la paz una serie de análisis que permitirían una «reconducción de la política de paz y de su ingrediente ausente, la seguridad en los territorios» (p. 13). Así, propone una «aproximación al deber ser, producto de la experiencia, de haber participado en negociaciones que tuvieron metodologías más

o menos ciertas, con un país determinado a permitir que se avanzara en ellas» (p. 13).

En definitiva, es un texto que le ayuda al lector interesado en análisis de procesos de paz a identificar elementos claves para analizar las nuevas dinámicas de paz que se viven en Colombia y otros que podrían darse en el país en un futuro próximo en la búsqueda de una salida negociada al conflicto. Un libro que podrá ser consultado en otros lugares del mundo para recoger la experiencia de una persona que, además de analista y escritor, ha sido un hacedor de la paz real en un país plagado por conflictos armados en un gran laboratorio de paz para todos los países.

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**

Referencias bibliográficas

1. Colombia. Congreso de la República. Ley 2272. (4 de noviembre de 2022). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de Paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

2. López, Claudia. (2016). *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?* Penguin Random House.

3. Pardo, Rafael. (1996). *De primera mano: Colombia 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Centro de Estudios de la Realidad Colombiana.

4. Pardo, Rafael. (2001). 10 años de acuerdos, 20 años de procesos de paz, 40 años de conflictos. En: Cepeda, Fernando; Arnsón, Cynthia y Bernal, Ana Teresa (eds.). *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia*. Embajada de Estados Unidos en Colombia y Fundación Ideas para la Paz.

5. Pardo, Rafael. (2004). *La historia de las guerras*. Ediciones B.

6. Pardo, Rafael. (2007). *Fin del paramilitarismo: ¿es posible su desmonte?* Ediciones B.

* 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?hl=es&user=7Sm8z3MAAAAJ>

7. Pardo, Rafael. (2009). Política de paz, acuerdo con el M-19 y reactivación de los diálogos. En: Villarraga, Álvaro (ed.). *Biblioteca de la paz Vol. II. Gobierno del presidente Virgilio Barco 1986-1990. Se inician acuerdos parciales, pacto político con el M-19* (pp. 37-47). Fundación Cultura Democrática.

8. Pardo, Rafael. (2020). *9 de marzo de 1990. La desmovilización final del M-19*. Planeta.

9. Pardo, Rafael. (2024). *Horizontes para la paz*. Planeta.

10. Valencia, Germán. (2019). *Organizarse para negociar la paz: Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*. Universidad de Antioquia.

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
- Ciudadanía, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto

[357]

- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios
- Campo estatal, poder local y conflictos
- Seguridad, conflictos, violencia y políticas
- Memoria, conflicto armado y guerra

Adicionalmente, es fundamental que los artículos establezcan un vínculo entre los contextos nacionales particulares con la realidad regional e internacional.

3. Formato general. El artículo debe adjuntarse a través de la plataforma web en formato Microsoft Word 97-2003; fuente Times New Roman, 12 puntos; márgenes de 3 cm; espacio interlineal doble y alineado a la izquierda, incluyendo los pies de página, excepto en tablas y figuras. La extensión no debe exceder las 7500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, no debe ser superior a 31 páginas. En el caso de las reseñas críticas se sugiere que la extensión no sobrepase las 2000 palabras.

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma.

[358]

Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita— que certifique el cumplimiento de dichos requisitos; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

4. Información sobre los autores. En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—;

y para aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

5. Proceso de evaluación. La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

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.

[360]

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.

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.

[361]

— 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...

[362]

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:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- Capítulos

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- Artículos de revistas académicas

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

Artículos de publicaciones periódicas

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

- 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.

[363]

- 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.

[364]

- **Fuentes de archivo**

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

— Autor, «Título del documento», ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

- **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.