

Artista invitado

Juan Fernando Sánchez Suárez

Medellín, 1964

lacasadelosoficios@gmail.com

jufess28@gmail.com

Estudios realizados

Artes Plásticas, Universidad Nacional sede Medellín, 1992.

Exposiciones individuales

Los Visitantes, Pequeño Teatro, Medellín, 15 de marzo-30 de abril de 2022.

Trazos Urbanos, Centro Colombo Americano, Medellín, 5 de octubre-10 de enero de 2023.

Sánchez, ese extraño desconocido, Biblioteca Central Universidad de Antioquia, Medellín, 15 de marzo-26 de abril de 2024; Fundación Universitaria Bellas Artes, Medellín, 26 de abril-18 de mayo de 2024; Corporación Ateneo Porfirio Barba Jacob, Medellín, 21 de agosto-20 de septiembre de 2024; Parque Biblioteca Belén, Medellín, 3 de mayo-4 de junio de 2025.

Comentario de la obra

La obra de Juan Fernando Sánchez Suárez se fundamenta en la búsqueda de un lenguaje pictórico único, explorando diversos temas que se convierten en series. Su proceso comienza con el uso del lapicero, con el cual genera trazos de carácter grafológico que se transforman en manchas y grises. Esta técnica se caracteriza por líneas repetitivas y obsesivas que, con el tiempo, incorporan texturas y materiales como plásticos reciclados e hilos gruesos. Estos elementos refuerzan su estilo, evocando métodos arqueológicos: capas que se superponen, se cubren y se rayan, sin ocultar el soporte. Este soporte, formado por vacíos y silencios, contrasta con las zonas densamente trabajadas. Temas como retratos imaginarios, ciudades e insectos encuentran su expresión en estas exploraciones visuales, donde cada obra refleja un delicado balance entre lo visible y lo oculto, entre la imagen y la memoria de su creación.

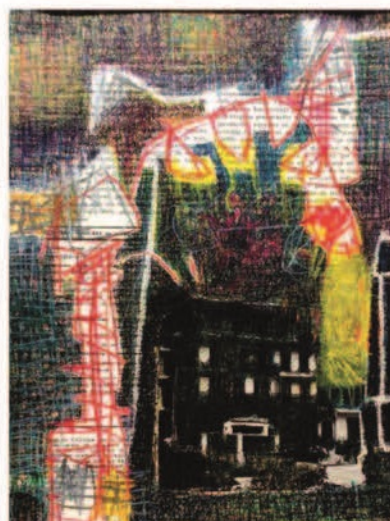
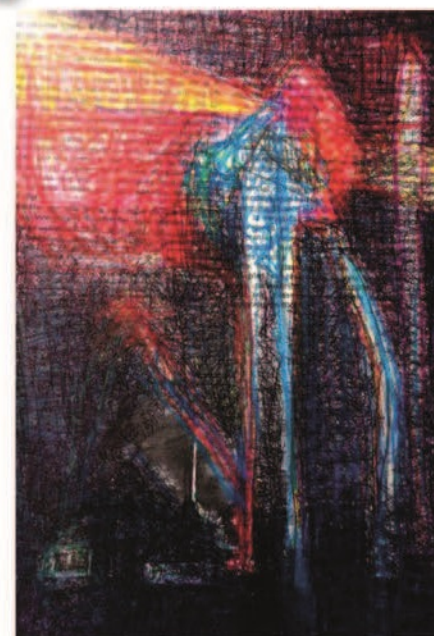
estudios políticos 73

Mayo-agosto de 2025, ISSN 0121-5167

estudios políticos

N.º 73, Medellín

Mayo-agosto de 2025



Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 73, pp. 1-365, Medellín, mayo-agosto de 2025, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

73



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



Artista invitado

Juan Fernando Sánchez Suárez

De la serie *No lugares*

Técnica mixta, papel impreso,
lapiceros de tinta y colores

Dimensiones variables

1995

estudios políticos

N.º 73, Medellín,
mayo-agosto de 2025

estudios políticos

estudios políticos

N.º 73

Mayo-agosto de 2025

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, 73, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2025

Director

Deiman Cuartas Celis

Editor académico

Andrés Felipe Lopera Becerra

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

María Alejandra Alfonso Rueda



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

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

estudios políticos

Estudios Políticos, 73, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2025

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, 73, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2025

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, 73, Medellín, Colombia, mayo-agosto de 2025, pp. 1-365
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

Siguiendo el *rast*ro de la violencia en tanto objeto de saber 9-24
_____ *Deiman Cuartas Celis, Andrés Felipe Lopera Becerra*

Ensayo

Acerca de los límites de las guerras nuevas. Una revisión desde el nuevo *nomos de la tierra* y la teoría de los *grandes espacios* 26-51
About the Limits of New Wars. A Review from the New *Nomos of the Earth* and the Theory of *Large Spaces*
_____ *Sara María Restrepo Arboleda*

Artículos

La corrupción como un concepto esencialmente ideológico. El caso del discurso anticorrupción en las campañas presidenciales de 2022 en Colombia y sus implicaciones en la lucha contra la corrupción 53-80
Corruption as an Essentially Ideological Concept. The Case of Anti-Corruption Discourse in the Presidential Campaigns of 2022 and its Implications for the War against Corruption
_____ *Blendi Kajsiiu*

Tendencias, perspectivas y desafíos de la gobernanza en salud. Un análisis bibliométrico 81-113
Trends, Perspectives, and Challenges in Health Governance. A Bibliometric Analysis
_____ *Óscar Marino López, Marisol Uribe, Alexander Almeida*

Promesas incumplidas de la democracia en Colombia. El caso de la Unión Patriótica 114-141
Unfulfilled Promises of Democracy in Colombia. The Case of the Patriotic Union
_____ *Diana Patricia Arias Henao*

Los sujetos populares y políticas prefigurativas. Perspectivas críticas en alimentación y nutrición desde América Latina (1990-2024) 142-165
Popular Subjects and Prefigurative Policies. Critical Perspectives on Food and Nutrition from Latin America (1990-2024)
_____ *Cristina Carreño Aguirre*

El rol ciudadano en la nueva y posnueva gestión pública. Un análisis a partir de los enfoques y características 166-193
The Citizen Role in the New and Post-New Public Management. An Analysis from the Approaches and Characteristics
_____ *Diego Armando Jurado-Zambrano, Gleidy Alexandra Urrego Estrada*

Límites a la militarización de la política. El caso de las reacciones civilistas en América Latina 194-221

Limits to the Militarization of Politics. The Case of Civilian Reactions in Latin America

_____*Jorge Battaglini*

Dinámicas de la violencia homicida contra excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en Antioquia, 2017-2023 222-247

Homicidal Violence Dynamics against Former Combatants of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) in Antioquia, 2017-2023

_____*Geraldine Ramírez Chavarría*

Gobernanzas criminales desde abajo. La población rural ante los grupos armados ilegales en Cajibío, Colombia 248-270

Criminal Governance from Below. The Rural Population Facing Illegal Armed Groups in Cajibío, Colombia

_____*Edicson Andrés Oviedo Hernández*

Factores endógenos y exógenos en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional. Un análisis territorial en Antioquia 271-297

Endogenous and Exogenous Factors in the Implementation of Public Policy on Food and Nutritional Security. A Territorial Analysis in Antioquia

_____*Cristian Daniel Aguirre, Lorena Patricia Mancilla, James Gilberto Granada*

Hacia una redefinición de los sistemas de propiedad en los Parques Nacionales Naturales en Colombia 298-325

Towards a Redefinition of Property Systems in Colombia's National Natural Parks

_____*Carlos Alberto Zárate, Germán Darío Valencia, Hernán Alberto Villa*

Traducción

Movilizándose por la paz. Influencia de la sociedad civil en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (2010-2021) 327-356

Mobilizing for Peace: Civil Society's Influence on the Peace Process between the Colombian Government and the National Liberation Army (ELN) (2010-2021)

_____*Cécile Mouly, Esperanza Hernández Delgado,*

_____*Traductora: Juanita Mogollón Giraldo*

Indicaciones para autores y proceso de evaluación 357-365

Editorial



Artista invitado

Juan Fernando Sánchez Suárez
De la serie *No lugares* (detalle)
Técnica mixta, papel impreso,
lapiceros de tinta y colores
Dimensiones variables
1995



Editorial

Siguiendo el *rastro* de la violencia en tanto objeto de saber*

La literatura sobre las causas de la violencia en Colombia es vasta y diversa (Sánchez, 1987; Blair, 2010; Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015). Antes de que este fenómeno fuera analizado desde comienzos de la década de 1960, con las herramientas analíticas propias de algunas ciencias sociales —historia, derecho, sociología, entre otras—, las explicaciones sobre la problemática estuvieron compuestas por novelas, crónicas, cuentos, artículos de opinión en revistas y periódicos, ensayos y discursos políticos, entre otras producciones literarias y periodísticas (Zuleta, 2011).

Entre los estudiosos del fenómeno hay acuerdo en considerar que el trabajo pionero en analizar la violencia de finales de las décadas de 1940 y 1950, con las herramientas propias de la sociología, fue el libro intitulado *La Violencia en Colombia*, publicado en 1962 por Germán Guzmán Campos, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna.

Desde la perspectiva de Gonzalo Sánchez (1991), es posible clasificar la literatura sobre la violencia anterior a este libro en apologética y testimonial. Con la literatura apologética de la violencia se hace referencia a un cúmulo diverso de materiales escritos, la mayor parte de ellos durante la década de 1950, en la que «se revelan los elementos básicos de las representaciones que las élites o instituciones asociadas a ellas, como la Iglesia y el ejército, se hacen de la Violencia» (p. 23). Buena parte de dicha literatura no tienen una intención analítica, más bien tiene el carácter de una «proclama partidista y presentan los acontecimientos en una perspectiva maniquea» (p. 23).

* Este ensayo se inscribe en un conjunto más amplio de reflexiones realizadas en la tesis doctoral *Los nuevos estudios sobre las causas de la violencia en Colombia: giro epistemológico e implicaciones políticas e institucionales, 1990-2010*, dirigida por el Dr. Rafael Polo Bonilla en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos (2012-2015), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador.

En relación con la literatura denominada como testimonial, la que está constituida por los relatos de los protagonistas o víctimas de los acontecimientos de violencia, su importancia radica en el hecho de que no se trata de:

La evaluación de extraños, de la distante percepción de los académicos o los políticos, sino de la vivencia de los actores desde sus múltiples funciones sociales: el guerrillero convencido de su causa y ansioso de transmitir el idealismo de su lucha, el soldado orgulloso de su guerra que por diferentes razones también considera legítima, el sacerdote obligado a tomar partido en un terreno que no es el suyo (Sánchez, 1991, p. 24).

Si bien en el conjunto de la literatura testimonial hay un marcado acento en los aspectos militares de la contienda, también se encuentran referencias sobre las bases sociales del reclutamiento de seguidores y eventualmente sobre la vida cotidiana de las fuerzas irregulares (Sánchez, 1991, pp. 25-26).

Las diversas formas de violencia desplegadas en la década de 1950 —con un carácter marcadamente partidista— pusieron en vilo al sistema político colombiano para generar espacios de apertura y fueron perfilando nuevos contextos de conflictos, teniendo como resultado la conformación de grupos de guerrillas campesinas (Ortiz, 1994). Dichos grupos de guerrillas ya no sólo demandaron integrarse en las lógicas del poder y de las relaciones sociales imperantes, sino que buscaron hacerse de este, con lo cual se fue fraguando un complejo escenario de confrontación armada entre estas fuerzas insurgentes y el Estado colombiano a lo largo de la segunda mitad del siglo xx (Medina, 2010; Molano, 2015).

Desde finales de la década de 1970 la violencia ha dado lugar a un conjunto de investigaciones y a una comunidad de estudiosos que han indagado por las causas y consecuencias de esta, relacionándola con «factores socioeconómicos, con la lucha por la posesión del territorio y señalando una violencia sociocultural por la defensa de un orden moral o social» (Cartagena, 2016, p. 67).

Este ensayo postula que la institucionalización de las ciencias sociales en Colombia tuvo incidencias en la construcción y consolidación de un espacio y comunidad académica dedicada a la violencia, en tanto objeto de saber. Comunidad académica que luego en el ámbito nacional

y en algunos espacios internacionales ha sido denominada «violentología». Como antecedentes del tratamiento y análisis de la violencia a partir de una perspectiva científica, en este caso, desde la psicología, en 1959 se llevó a cabo el seminario *Radiografía del odio en Colombia*, auspiciado por la Sociedad Colombiana de Psiquiatría; un año antes, la Junta Militar convocó a la *Comisión Nacional Investigadora de las Causas Actuales de la Violencia* (1958), la cual puede ser considerada como un antecedente de los análisis y reflexiones del trabajo de Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna en 1962 (Jaramillo, 2011).

En las décadas de 1960 y 1970 se llevaron a cabo en Colombia varias iniciativas académicas que buscaron dar cuenta a partir de una exégesis crítica de los diversos procesos sociales y de violencia vividos desde finales de la década de 1940. Dichos episodios de violencia tuvieron como epítome tanto el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948 como la violencia bipartidista desatada a partir de este hecho en las zonas rurales de gran parte de la geografía nacional (Giraldo, 2015).

Adicionalmente, es preciso señalar que el análisis desplegado por Guzmán, Fals Borda y Umaña (1962) resulta significativo para la formación de las ciencias sociales en Colombia, ya que a partir de este se configuró un conjunto variado de reflexiones que fueron perfilando discusiones, así como marcos analíticos e interpretativos sobre esta compleja problemática en el país.

Es justamente la característica analítica y sistemática del estudio, aun con sus limitaciones teóricas y metodológicas, lo que convierte a este texto en el trabajo pionero y gestor de un campo de estudios sobre La Violencia, constituyendo el fenómeno en objeto de investigación y promoviendo el desarrollo de las Ciencias Sociales en Colombia (Blair, 2009, p. 24 citado en Cartagena, 2016, p. 77).

Hay tres campos importantes de discusión para el análisis de la problemática de la violencia colombiana en esta época: en primer lugar, las referidas al «origen» mismo de la violencia, dando cuenta, por un lado, de aquellos análisis que postulan factores que privilegian el origen político partidista del conflicto —luchas por el botín burocrático, luchas dentro de la clase dirigente—; mientras que desde otra perspectiva se privilegian dimensiones de análisis referidas con los «factores socioeconómicos» o el carácter de clase de la violencia.

El segundo campo de discusión radica en analizar los efectos económicos de la violencia. Se estudia el presunto carácter burgués y democrático del régimen liberal anterior a los episodios de violencia contenidos en la «Revolución en Marcha» del dos veces presidente de Colombia Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), sobre el cual hay interpretaciones disímiles: la primera lo señala como un proceso de «refeudalización» y de subdesarrollo del país; mientras que la segunda se estudia como un proceso de expropiación campesina y de expansión capitalista; en tercer lugar se establece una discusión —formulada Camilo Torres (1929-1966), el sacerdote revolucionario, doctorado en Sociología por la Universidad de Lovaina en Bélgica y fundador con Orlando Fals Borda y otros de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia en 1959— sobre el impacto de la violencia en las clases populares y, de manera concreta, sobre la conciencia política del campesinado: «La participación del campesinado en la violencia, sobre todo en el proceso de resistencia, había contribuido a romper su tradicional actitud de sumisión, su aislamiento y atomización. Dejó esbozada así la necesidad de analizar la violencia no solo desde arriba, como *dominación*, sino también desde abajo, como *rebelión*» (Sánchez, 1991, p. 28).

Discutiendo esta última perspectiva de análisis se argumenta que las lógicas de acción colectiva y de movilización que se despliegan con la violencia tienen un carácter negativo de «desconfianza en la acción de masas como instrumento de conquista de reivindicaciones campesinas básicas» (Sánchez, 1991, p. 28). Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990 estas discusiones fueron relevantes para el análisis de las relaciones entre luchas campesinas, actores y conflicto armado (Fajardo, 2015).

La Violencia en Colombia (Guzmán, Fals Borda y Umaña, 1962) puede ser considerada una obra *seminal* en la conformación de un objeto de estudio y campo de investigación en las ciencias sociales colombianas:

Este suceso significó mucho más que una anécdota de la historia de las ciencias humanas colombianas. Inauguró un campo de estudios sobre lo real, en el que sólo a través de la objetividad científica pudo garantizarse la verdad [...]. Nació un objeto que tenía por función hacer conocer la verdad histórica y forjar una memoria colectiva, que garantizara que esa experiencia no fuera jamás a repetirse [...]. No es extraño, pues, que se establezca tal fecha como el momento

cuando, en el territorio de las ciencias humanas colombianas, ingresó el pensamiento propio de la «razón ilustrada», entendido como ciencia «empírica, teórica, acumulativa y objetiva» (Cataño, 1997, p. 39 citado en Zuleta, 2006, p. 57).

Fue durante las décadas de 1970 y, sobre todo, de 1980 que la producción académica sobre este nuevo objeto de las ciencias sociales en Colombia tuvo un trascendental auge. Al respecto, Sánchez (1991) indica:

En los últimos años la violencia ha empezado a convertirse en uno de los ejes de reflexión de las ciencias sociales en Colombia, y probablemente lo seguirá siendo [...]. Este renovado interés, particularmente notorio en las nuevas generaciones, obedece, en parte, a un proceso de avance acumulativo de la investigación, y [...] a la coyuntura política (pp. 28-29).

Para la década de 1980 las preocupaciones analíticas de los estudios sobre las causas de la violencia colombiana se inscribieron en tres ejes temáticos principales: en primer lugar, el tránsito del análisis de la violencia como coyuntura política (1945-1965) a perspectivas de larga duración, en las cuales el fenómeno se proyecta como un elemento estructural de la evolución política del país: las bases sociales de las guerras civiles, la relación entre estructuras agrarias y conflictos bélicos, las formas organizativas, la persistencia de la guerra en ciertos escenarios de la geografía, así como la permanencia de la guerra irregular (Sánchez, 1991, p. 29).

En segundo lugar, es posible encontrar investigaciones que tienen un interés creciente en desplazar las miradas y explicaciones «globalizantes» hacia los estudios regionales y hacia unidades temáticas y analíticas referidas a coyunturas específicas. En este orden de ideas, trabajos que en el ámbito regional buscan dar cuenta de las relaciones entre estructura agraria, estructura de clases y conflictos sociales, otros estudios que combinan una unidad temática con perspectivas regionales —bandoleros, gamonales, campesinos—, la relación entre clase obrera-violencia o Iglesia-violencia, Ejército-violencia, entre otros (Sánchez, 1991, pp. 31-33).

Al interior de esta segunda perspectiva de investigaciones que se inscriben para este periodo y que son importantes durante la década de 1990, en el marco de la expansión militar, logística y territorial de los actores armados y del conflicto armado, se encuentran aquellas que postulan la necesidad de diferenciar las modalidades regionales del conflicto, así

como una controvertida tesis alrededor del «derrumbe» parcial del Estado, señalando con ello cuestiones políticas y metodológicas referidas a, por un lado, la relación entre la diferenciación regional y unidad nacional, y por otro lado, los acercamientos y búsquedas por la formulación y comprensión de una adecuada relación entre la fragmentación del objeto de estudio —violencia— en sus diversas manifestaciones fenomenológicas y el reto continuo de síntesis, de comprensión articulada e integral de dicha problemática (Sánchez, 1991, pp. 33-34).

Finalmente, la tercera tendencia en los estudios para esta época se inscribe en el «desprendimiento gradual de cierto economicismo predominante en los albores de los años 70 [sic]» (Sánchez, 1991, p. 34), indagando por el tipo de régimen económico y de producción social —feudal o capitalista— imperante en Colombia y sus conexiones con la violencia hacia marcos de análisis en los cuales se busca reconocer y comprender los determinantes políticos, ideológicos y culturales en los procesos y fenómenos de la violencia (pp. 34-38).

En la década de 1990 se asistió a un *giro epistemológico* en los estudios sobre las causas de la violencia, a partir del cual se busca no sólo dar cuenta de las diversas expresiones que se concretan en dicha problemática, sino analizar sus grados de incidencia en el sistema político y en el tejido social de la nación colombiana (Montenegro, 1995; Martínez, 2001). Esto resulta comprensible si se tiene en cuenta que Colombia, durante la segunda mitad del siglo xx y a comienzos del siglo xxi, sigue siendo una sociedad en la cual se presentan altos índices de violencia (Bonilla, 2009).

Por *giro epistemológico* se alude aquí a un cambio acontecido en una determinada comunidad académica alrededor de la manera de concebir teórica y metodológicamente un determinado objeto de estudio (Guba y Lincoln, 2002), así como las implicaciones políticas e institucionales que de este cambio puedan derivarse. Por implicaciones políticas e institucionales se hace referencia a los efectos derivados de la constitución de la violencia en tanto objeto de saber, es decir, los estudios económicos sobre las causas de la violencia configuran un orden del discurso que teje un entramado de relaciones de poder y de prácticas políticas que posicionan unos dispositivos de intervención y de comunicación para la reconfiguración de la hegemonía estatal, en un periodo en el cual esta se estaba viendo erosionada por los efectos de las diversas formas de violencia. Es entonces

que en las comunidades académicas se configuran ciertos elementos en común, un conjunto de técnicas, así como modelos y valores a los que estos miembros de la comunidad adhieren más o menos conscientemente (Kuhn, 2004).

Igualmente, puede concebirse como un elemento singular de este conjunto que, sirviendo de ejemplo común, sustituye las reglas explícitas y permite definir una tradición de investigación particular y coherente (Agamben, 2010). Sin embargo, es importante señalar que el predominio de unos determinados enfoques y perspectivas teóricas y metodológicas en un campo académico implica disputas por controlar una determinada noción de cientificidad sobre el conocimiento.

Desde la década de 1990 una parte significativa de las lógicas explicativas a partir de las cuales se buscaba analizar la violencia colombiana se inscribía dentro de la economía con sus marcos de análisis neoclásicos y sus metodologías econométricas (Montenegro y Posada, 1995; Rubio, 1999; Sánchez y Núñez, 2001), relegando con ellos a otras explicaciones construidas a partir de diversas ciencias sociales, las cuales privilegiaron instrumentales teóricos, metodológicos e interpretativos propios de disciplinas como la sociología, la historia, la antropología y el derecho, así como de la literatura y del arte en sus múltiples manifestaciones.

Los variados trabajos e investigaciones llevados a cabo a partir de la economía desarrollaron balances críticos de las investigaciones sobre la violencia en Colombia, de manera particular, de aquellas realizadas por la sociología, la historia, la antropología, el derecho, la psicología, entre otras ciencias sociales. La perspectiva económica no sólo criticó las visiones holísticas de estos trabajos —que denominaron «tradicionales»—, sino el *precario* uso de herramientas estadísticas y econométricas, el manejo de las fuentes de información y la calidad y confiabilidad de sus resultados (Gaitán, 1995; Gutiérrez, 2001). Esta perspectiva de análisis que se fue difundiendo de manera acelerada sobre el estudio de la violencia en Colombia durante la década de 1990 y que continúa hasta el presente se autodenomina *nuevos estudios* sobre la violencia en Colombia, debido a que en la comunidad académica de los economistas se considera que a partir de los análisis sobre el comportamiento criminal, basados originalmente en los trabajos sobre economía y crimen de Gary Becker (1968) y otros, se realizará una renovación fundamental sobre las que se consideraban como

las causas de la violencia y el conflicto armado que seguían agobiando al país (Montenegro y Posada, 2001; Sánchez y Chacón, 2005).

Los estudios económicos de la violencia toman sus modelos explicativos de la teoría de la elección racional que, junto con las formalizaciones estadísticas y los modelos econométricos, permiten exponer los microfundamentos de los agentes y las motivaciones que explicarían la compleja violencia del país. Para explicar la incidencia de las diversas expresiones del crimen y la violencia manifiestas en Colombia es necesario tener en cuenta varios factores: primero, el desempeño del sistema de justicia, referido a la impunidad, la investigación y judicialización de los implicados en los crímenes (Rubio, 1999; Montenegro y Posada, 2001; Montenegro y Pedraza, 2009); segundo, la emergencia y consolidación del narcotráfico y sus ingentes ingresos que financian estructuras armadas y a una multiplicidad de actividades ilegales conexas (Steiner y Corchuelo, 1999; Sánchez y Núñez, 2001; Camacho, Gaviria y Rodríguez, 2010); tercero, derivados del deterioro en la respuesta institucional del sistema de justicia y seguridad, y con la expansión del narcotráfico se expanden también las diversas estructuras armadas asociadas con el conflicto armado interno, lo que les permite un crecimiento logístico, militar y territorial que tiene incidencia en las tasas de homicidio en las regiones donde estas estructuras se disputan territorios y hacen presencia, pero también en las ciudades en donde se reconfigura el mundo del crimen organizado y común (Sánchez y Chacón, 2005; Restrepo y Aponte, 2009).

Es posible postular que desde la década de 1990 una parte sustancial de los estudios que buscan explicar las causas de la violencia vienen generándose con los marcos teóricos y metodológicos de la teoría económica, en detrimento de trabajos e investigaciones que a partir de estos *nuevos estudios* económicos se suelen denominar como explicaciones tradicionales o de las denominadas *causas objetivas* de la violencia. Un conjunto de investigaciones (Gaitán, 1995; Rubio, 1999; Montenegro y Posada, 2001; Sánchez y Núñez, 2001; Sánchez, 2007) consideran que las diversas formulaciones empíricas contenidas en los modelos econométricos no respaldan las intuiciones analíticas reseñadas por diversos trabajos (Guzmán, Fals Borda y Umaña, 1962; Sánchez, 1987) que asocian factores como la concentración del ingreso, la riqueza o la estrechez del sistema político como factores relevantes para la explicación de la violencia en el país y sus regiones, o al menos

no más que los grados de incidencia que tales factores pudieran tener para explicar los índices de violencia presentes en otras sociedades. Igualmente, descartan que los diversos conflictos que se sintetizan en la denominada intolerancia y la dimensión cultural sean un elemento explicativo consistente para revelar la naturaleza y características de los índices de violencia presentes en la sociedad colombiana en general (Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio, 2001).

Este *giro epistemológico* ha implicado la subordinación de formas de interpretación de la violencia de naturaleza holística, etnográfica y cualitativa hacia aquellas que privilegian el individualismo metodológico, las formalizaciones estadísticas, econométricas y, en general, enfoques cuantitativos. En este sentido, es posible afirmar que hay un desplazamiento analítico y metodológico en el estudio de la violencia.

En el plano institucional, los *nuevos estudios* sobre las causas de la violencia en Colombia fueron generados desde varias agencias y organismos —dependencias técnicas del Gobierno como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Banco de la República, entre otros— y desde centros de investigación y tanques de pensamiento como el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes o la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), entre otros, a partir de los cuales se difunde un modelo de análisis económico, tanto sobre las causas de la violencia como de otros fenómenos sociales (Palacios, 2001; Neiburg y Plotkin, 2004; Uribe, 2011).

En la dimensión política, los *nuevos estudios* empezaron a emerger en el marco de un contexto de crisis institucional del Estado y de la sociedad colombiana (González, Bolívar y Vázquez, 2003; Wills, 2015) que se expresaba tanto por los agudos grados de desigualdad social y en las diversas formas de violencia como también por el deterioro en el funcionamiento de las instituciones, el clientelismo y la corrupción al interior del sistema político colombiano (Estrada, 2015). Incluso algunos analistas internacionales y, sobre todo, una parte significativa de la comunidad académica colombiana empezaron a señalar que la violencia de las últimas décadas fue erosionando paulatinamente las instituciones gubernamentales y el tejido social del país, conduciéndolo en la década de 1990 a un «colapso parcial» del Estado (Pizarro, 2004; Moreno, 2011).

En este contexto general de crisis institucional y social el Estado colombiano llevó a cabo un conjunto de reformas de orden político y económico, dando lugar a la creación de la Constitución Política de 1991, que junto con un proceso acelerado de apertura y liberalización de la economía buscaban mitigar los altos grados de conflictividad social y política, y con ello mejorar los índices de desarrollo y bienestar social, a la par que introducían a la economía colombiana en los circuitos financieros y comerciales internacionales.

Así, es plausible postular que el *giro epistemológico* producido en los estudios sobre las causas de la violencia en Colombia durante la década de 1990 tiene implicaciones políticas e institucionales, en tanto hace parte de un proceso más amplio de reconfiguración de la hegemonía estatal como respuesta a la crisis institucional y «colapso parcial» del Estado durante este periodo. El Estado y sus lógicas hegemónicas se recomponen a partir de un discurso que legitima esta reconstrucción, en este caso, a partir de la economía y su lectura de la violencia, para injerir en la esfera política y en el espacio público de la sociedad (Estrada y Puello-Socarrás, 2005).

Desde esta perspectiva, interesa comprender cómo estas diversas formas de explicar el fenómeno obedecen a regímenes discursivos (Foucault, 1979) en los cuales se configuran disputas sobre la manera de comprender y explicar, así como sobre los modos de intervenir en el fenómeno. Así, el *giro epistemológico* presenta no sólo efectos de saber, sino efectos de poder, pues:

No puede configurarse un elemento de saber si, por un lado, no está conforme a un conjunto de reglas y de constricciones propias de cierto tipo de discurso científico en una época dada y si, por otro, no está dotado de los efectos de coerción típicos de lo que está validado como científico, o simplemente racional o comúnmente admitido (Foucault, 1994, III, pp. 54-55 citado en Agamben, 2010, p. 12).

El *giro epistemológico* dado desde la década de 1990 en los estudios sobre las causas de la violencia en Colombia representa un problema de «política del enunciado científico», pues «no se trata de saber cuál es el poder que pesa desde el exterior sobre la ciencia, sino qué efectos de poder circulan entre los enunciados científicos; cuál es, de alguna manera, su régimen interno de poder; y de qué modo y por qué, en ciertos momentos,

éstos se modifican de una manera global» (Foucault, 1994, III, pp. 143-144 citado en Agamben, 2010, p. 17).

Lo que se persigue es la reconstrucción teórica, conceptual y metodológica de un campo específico de conocimiento en las ciencias sociales. El saber sobre las causas de la violencia en Colombia, que es un saber que construye objetos, construye metodologías, elabora un conjunto de conceptos, una comunidad epistémica, instituciones, políticas, entre otros. De esta manera, los objetos de saber pueden concebirse como «aquello que identifica, y produce, los modos perceptivos. [...] no surgen solamente para dar cuenta de la realidad fenoménica, sino que ellos mismos son invención contingente, que emergen al interior de un régimen específico de identificación y de pensamiento y que proveen de un horizonte de sentido al mundo de las prácticas sociales (Polo, 2010, p. 18).

A manera de epílogo

En las tramas que configura la violencia en tanto objeto de saber existe toda una *política* del enunciado, bajo la cual se recrea y se construye una serie de narrativas sobre la naturaleza de la constitución de lo sociohistórico y de lo político en Colombia, al menos desde la segunda mitad del siglo xx hasta el presente. Las categorías del conocimiento científico moderno asociadas, por ejemplo, a la objetividad, la neutralidad valorativa o incluso con la preeminencia de lo fáctico, entre otras, buscan ser instituidas como dimensiones prácticas y representaciones sobre el conocimiento con un carácter totalizante y ahistórico.

No sólo es posible dar cuenta de la lógica de producción de las teorías y de las categorías que buscan explicar un fenómeno o proceso social, sino que es posible entender los sentidos e intenciones que subyacen a estos campos de fuerzas en la configuración de un objeto de saber determinado. De esta manera, concebir que el mundo social e histórico humano, así como sus múltiples producciones, entre ellas, el conocimiento acumulado en torno a diversos fenómenos sociales —para este caso, sobre la violencia—, es el resultado de unos juegos de poder y fuerza que es posible conocer en tanto poseen significatividad.

La hegemonía de un enfoque empírico analítico en los estudios sobre las causas de la violencia en Colombia desde la década de 1990 es correlativa no sólo con un problema de carácter epistemológico,

sino de un proceso político e institucional más amplio relacionado con la reconfiguración de la *hegemonía* estatal, signada, como antes ha sido señalado, por un «colapso parcial» del Estado colombiano durante la década de 1990 (Gutiérrez, 2014).

Por hegemonía, en términos generales, puede concebirse la capacidad que tiene un determinado grupo o actor social para dirigir política, espiritual y moralmente tanto al Estado como a la sociedad (Gramsci, 1967). En el caso de la hegemonía estatal, esta puede ser comprendida como «la organización del consentimiento: el proceso que construye formas subordinadas de conciencia sin recurrir a la violencia o la coerción. El bloque dominante, según Gramsci, no opera sólo en la esfera política, sino en toda la extensión de la sociedad» (Barrett, 2003, p. 266).

Esta idea implica, en primera instancia, que la hegemonía no es sólo un proceso de *dirección* o de guía que debe ser concebido en términos políticos, sino que es un proceso que implica expresiones culturales y, sobre todo, de visión o concepción del mundo. El grupo o actor social que logra que su concepción del mundo se torne hegemónica desarrolla con ello una acción política, ideológica y cultural que busca mantener integrados a sus intereses y objetivos a un conjunto de agentes heterogéneos (Gruppi, 1978, p. 95), logrando con ello un cierto grado de cohesión y articulación de las diversas fuerzas sociales y políticas.

El trabajo científico de las ciencias sociales implica no sólo un proceso de construcción de teorías, elaboración de conceptos y de formulación de hipótesis susceptibles de verificación empírica, o de su crítica racional e hipotético deductiva, las ciencias sociales son, de alguna manera, un campo de fuerzas a partir del cual en sus lógicas de acercamiento e indagación a su objeto de estudio es posible develar una trama que da cuenta de la dinámica histórica que atraviesa su constitución como un campo de saber, así como las formas de subjetivación que de este se van instituyendo en su devenir.

Se trata de proponer un análisis de las condiciones de formación de las categorías de pensamiento, de los «modelos» de interrogación y de las transformaciones que las han atravesado. De lo que se trata es, en última instancia, de reconocer que las síntesis conceptuales que hacen posible las formas de representación de las interacciones y procesos que hacen parte del mundo social son en sí mismas objetivaciones de prácticas sociales,

así como de los cambios ocurridos en el campo del saber en su devenir histórico y procesual.

Deiman Cuartas Celis (Colombia)**

Andrés Felipe Lopera Becerra (Colombia)***

Referencias bibliográficas

1. Agamben, Giorgio. (2010). ¿Qué es un paradigma? En: *Signatura rerum. Sobre el método* (pp. 11-44). Adriana Hidalgo Editora.
2. Barrett, Michèle. (2003). Ideología, política, hegemonía: de Gramsci a Laclau y Mouffe. En: Žižek, Slavoj (ed.). *Ideología. Un mapa de la cuestión* (pp. 263-294). Fondo de Cultura Económica.
3. Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2), pp. 169-217. <https://doi.org/10.1086/259394>
4. Blair, Elsa. (2010). Huellas de un itinerario. Contribución a una sociología de la ciencia desde la construcción científica del «objeto» violencia. INER, Universidad de Antioquia.
5. Bonilla, Leonardo. (2009). Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia. *Revista del Banco de la República*, 82 (982). <https://doi.org/10.32468/dtseru.114>
6. Camacho, Adriana; Gaviria, Alejandro y Rodríguez, Catherine. (2010). El consumo de droga en Colombia. *Documentos CEDE*, 22. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/92de3402-7aa2-4648-a1c5-1497f8bf4385/content>
7. Cartagena, Laura. (2016). Los estudios de la violencia en Colombia antes de la violentología. *Diálogos Revista de Historia*, 17 (1), pp. 63-88. <https://doi.org/10.15517/dre.v17i1.18103>
8. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

** Director de la revista Estudios Políticos. Economista. Filósofo. Magíster 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>

*** Editor académico de la revista Estudios Políticos. Politólogo. Magíster en Ciencias en Desarrollo Local. Doctor en Humanidades. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: andresf.lopera@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-1084-0172 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=jp2wp-8AAAAJ>

9. Estrada, Jairo. (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 209-351). https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

10. Estrada, Jairo y Puello-Socarrás, José. (2005). Élités, intelectuales y tecnocracia. *Colombia Internacional*, 62, pp. 100-119. <https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.06>

11. Fajardo, Darío. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 352-406). https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

12. Foucault, Michel. (1979). *La arqueología del saber*. Siglo XXI.

13. Gaitán, Fernando. (1995). Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia. En: Deas, Michael y Gaitán, Fernando. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* (pp. 89-415). Fonade-DNP.

14. Giraldo, Javier. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 407-450). https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

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

16. Gramsci, Antonio. (1967). *La formación de los intelectuales*. Grijalbo.

17. Gruppi, Luciano. (1978). *El concepto de hegemonía en Gramsci*. Ediciones de Cultura Popular.

18. Guba, Egon G. y Lincoln, Yvonna S. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En: Denman, Catalina y Haro, Jesús (comps.). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos* (pp. 113-145). El Colegio de Sonora.

19. Gutiérrez, Francisco. (2001). Inequidad y violencia política: Una precisión sobre las cuentas y los cuentos. *Análisis Político*, 43, pp. 61-82. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/75449>

20. Gutiérrez, Francisco. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. IEPRI-Debate.

21. Guzmán Campos, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña Luna, Eduardo. (1962). *La violencia en Colombia*. Tercer Mundo.

22. Jaramillo, Jefferson. (2011). Expertos y comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia. *Estudios Políticos*, 39, pp. 231-258. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.11762>

23. Kuhn, Thomas. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

24. Llorente, María Victoria; Escobedo, Rodolfo; Echandía, Camilo y Rubio, Mauricio. (2001). Los mitos de la violencia. *Cambio*, 420, pp. 9-16.

25. Martínez, Astrid. (2001). Análisis económico de la violencia en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 20 (34), pp. 157-187. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/24436>

26. Medina, Carlos. (2010). FARC-EP y ELN. Una historia política comparada 1958-2006 (Tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/7221>

27. Molano, Alfredo. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 541-598). https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf

28. Montenegro, Armando. (1995). Prólogo. En: Deas, Michael y Gaitán, Fernando. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* (pp. ix-xxi). Fonade-DNP.

29. Montenegro, Armando y Posada, Carlos E. (1995). Criminalidad en Colombia. *Coyuntura Económica*, 25 (1), pp. 81-99.

30. Montenegro, Armando y Posada, Carlos E. (2001). *La violencia en Colombia*. Alfaomega.

31. Montenegro, Santiago & Pedraza, Álvaro. (2009). Falling Kidnapping Rates and the Expansion of Mobile Phones in Colombia. *Documentos CEDE*, 32. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/844684ee-8081-46d6-a924-69288c54e227/content>

32. Moreno, Aurora. (2011). El Estado colombiano a partir de los años noventa ¿legitimidad o crisis? *Revista Encrucijada Americana*, 4 (1), pp. 42-69. <https://doi.org/10.53689/ea.v4i1.106>

33. Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comps.). (2004). Intelectuales y expertos. En: *La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp. 15-30). Paidós.

34. Ortiz, Carlos M. (1994). Historiografía de la violencia. En: Tovar, Bernardo (comp.). *La historia al final del milenio. Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana. Volumen 1* (pp. 371-423). Universidad Nacional de Colombia.

35. Palacios, Marco. (2001). Saber es poder: El caso de los economistas colombianos. En: *Populistas. El poder de las palabras* (pp. 159-199). Universidad Nacional de Colombia.

36. Pizarro León-Gómez, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Norma.

37. Polo, Rafael. (2010). Campo de visibilidad y producción de narrativas. En: Mancero, Mónica y Polo, Rafael (comps.). *Ciencia, política y poder. Debates contemporáneos desde Ecuador* (pp. 17-46). Flacso-Conesup.

38. Restrepo, Jorge y Aponte, David (eds.). (2009). *Guerra y violencia en Colombia: Herramientas e interpretaciones*. Pontificia Universidad Javeriana.
39. Rubio, Mauricio. (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Tercer Mundo-CEDE. <https://doi.org/10.7440/res3.1999.11>
40. Sánchez, Fabio. (2007). *Las cuentas de la violencia. Ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia*. Norma.
41. Sánchez, Fabio y Chacón, Mario. (2005). Conflicto, Estado y descentralización. *Documentos CEDE*, 33. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/c8602443-1ae9-4ba4-a7f5-94d1e19289d8/content>
42. Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo. (2001). Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: El caso de Colombia. *Coyuntura Económica*, 31 (1), pp. 91-115.
43. Sánchez, Gonzalo (coord.). (1987). *Colombia: violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia.
44. Sánchez, Gonzalo. (1991). Los estudios sobre la violencia: Balance y perspectivas. En: Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (comps.). *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (pp. 19-38). Cerec.
45. Steiner, Roberto & Corchuelo, Alejandra. (1999). Economic and Institutional Repercussions of the Drug Trade in Colombia. *Documentos CEDE*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/9031cb21-b030-41ec-a4c9-3eed64a083e4/content>
46. Uribe, Consuelo. (2011). Tecnócratas y egresados de universidades estadounidenses. En: Cueto, Marcos y Lerner, Adrián (eds.). *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales* (pp. 35-66). Instituto de Estudios Peruanos.
47. Wills, María Emma. (2015). Los tres nudos de la guerra en Colombia. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 762-806). https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf
48. Zuleta, Mónica. (2006). La violencia en Colombia. Avatares de la construcción de un objeto de estudio. *Nómadas*, 25, pp. 54-69. <https://doi.org/10.2307/j.ctv14jx926.11>
49. Zuleta, Mónica. (2011). *La voluntad de verdad en Colombia. Una genealogía de las ciencias sociales profesionales*. IESCO, Universidad Central.

Ensayo



Artista invitado

Juan Fernando Sánchez Suárez

De la serie *No lugares* (detalle)

Técnica mixta, papel impreso,
lapiceros de tinta y colores

Dimensiones variables

1995



Acerca de los límites de las guerras nuevas. Una revisión desde el nuevo *nomos de la tierra* y la teoría de los *grandes espacios*

Sara María Restrepo Arboleda (Colombia)*

Resumen

El aumento de guerras nuevas e irregulares, junto con la persistencia del terrorismo y la expansión de conflictos bélicos en distintos continentes, pone en tensión el orden mundial que emergió tras la Guerra Fría, el cual sugería un escenario de estabilidad global, en el que el derecho internacional humanitario (DIH) pierde eficacia debido a la transgresión de principios fundamentales como la proporcionalidad y la distinción entre combatientes y civiles. En este ensayo se reflexiona sobre las formas de contener los conflictos bélicos del siglo XXI a partir de la teoría de los *grandes espacios* y del equilibrio de poder. Desde estas perspectivas, se argumenta que es posible consolidar un principio esencial para limitar las modalidades contemporáneas de la guerra. En estas líneas se adopta un enfoque analítico en el que se parte de conceptos que en la práctica se entrelazan. Se propone repensar el *nomos de la tierra* como forma de organización y distribución del espacio global, a la luz de los *grandes espacios*, en diálogo con el pensamiento del filósofo Carl Schmitt.

Palabras clave

Teoría Política; Relaciones Internacionales; Guerras Nuevas; Nomos de la Tierra; Grandes Espacios; Orden Mundial.

Fecha de recepción: agosto de 2024 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2025

Cómo citar este ensayo

Restrepo Arboleda, Sara María. (2025). Acerca de los límites de las guerras nuevas. Una revisión desde el nuevo *nomos de la tierra* y la teoría de los *grandes espacios*. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 26-51. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a02>

* Abogada. Especialista en Derecho Administrativo. Magister en Filosofía. Docente de la Universidad EAFIT y del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Miembro del Grupo de Investigación de Filosofía Política, Instituto de Filosofía, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: saram.restrepo@udea.edu.co; smrestrepa@eafit.edu.co - Orcid: 0000-0002-6658-6951

About the Limits of New Wars. A Review from the New *Nomos of the Earth* and the Theory of *Large Spaces*

Abstract

The rise of new and irregular wars, along with the persistence of terrorism and the expansion of armed conflicts across various continents, has placed increasing strain on the global order that emerged after the Cold War—an order that had suggested a scenario of relative global stability. Within this shifting context, international humanitarian law (IHL) appears to be losing effectiveness, particularly due to the erosion of fundamental principles such as proportionality and the distinction between combatants and civilians. This essay reflects on ways to contain 21st-century warfare through the lens of the theory of *large spaces* and the balance of power. From these theoretical perspectives, it is argued that an essential principle can be consolidated to limit contemporary modes of warfare. The analysis adopts an interpretative approach in which concepts that are often intertwined in practice serve as starting points for critical reflection. In this context, the essay proposes a reconsideration of the *nomos of the Earth*, as a framework for organizing and distributing global space, through the concept of *large spaces*, engaging with the political thought of philosopher Carl Schmitt.

[27]

Keywords

Political Theory; International Relations; New Wars; Nomos of the Earth; Large Spaces; World Order.

Introducción

Tras más de cuatro años del inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania, a casi tres años del atentado terrorista cometido por el grupo radical islamista Hamás contra Israel en octubre de 2023 y a más de tres años del escalamiento de la violencia en la región de Darfur, es difícil considerar posibles estrategias encaminadas a la construcción de paz, es más, la pregunta que resulta de estos hechos catastróficos para la humanidad está referida a la manera en la que se están peleando estas guerras. El ejercicio extralimitado de la fuerza por parte de Israel, la definición de Hamás como un grupo terrorista que debe eliminarse, la declaración altamente incumplida de la Corte Internacional de Justicia a Israel de terminar con las operaciones militares en Rafah, nueve oleadas de ataques de Rusia a las centrales energéticas ucranianas entre el 22 de marzo y el 31 de agosto de 2024 (Naciones Unidas, 2024, septiembre 19) y la aguda violencia entre las Fuerzas Armadas sudanesas y las Fuerzas de Apoyo Rápido en Sudán dan como resultado cientos de civiles muertos, refugiados, desplazados y una crisis mundial en donde se pretende implementar negociaciones de paz entre los actores de la guerra con dudoso éxito.

[28]

Con un sistema internacional legalista, basado en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho penal internacional (DPI), pareciera que los límites impuestos por este ordenamiento jurídico supranacional sobre las contiendas bélicas actuales no operan con suficiencia. La posible adhesión de Ucrania y Moldavia a la Unión Europea, la definición de China como principal socio comercial de Rusia y la suscripción entre este y Corea de Norte de un acuerdo de defensa, la declaración del ministro de Asuntos Exteriores de Israel contra la milicia libanesa de Hezbolá, aliado de Hamás y de Irán, de una guerra total contra aquella, el apoyo de Egipto a las Fuerzas Armadas sudanesas y de Emiratos Árabes, y Rusia a las Fuerzas de Apoyo Rápido comandada por Hemeti, son hechos que desbordan el sistema jurídico que pretende direccionar el accionar de los actores internacionales en cuanto al *ius in bello*.

En este ensayo se realiza una reflexión de la literatura especializada, elaborando un estado del arte acerca de cómo en las ideas de los *grandes espacios* en armonía con el equilibrio de poder podría haber cierta contención durante las guerras entre los participantes de estas, partiendo del

reconocimiento de la existencia del otro como actor político. Este escrito es de carácter teórico y adopta un enfoque analítico en el que se parte de conceptos que, aunque se presentan aquí de manera ideal, en la práctica se entrelazan, se superponen y adquieren matices complejos.

En este texto se presenta una caracterización de las guerras desarrolladas tanto en las postrimerías de la Guerra Fría como en los años en los que transcurre el siglo *xxi*, haciendo una caracterización de las guerras nuevas sin perder de vista las clásicas, esto es, las que se dan entre Estados. En segundo lugar, partiendo de la idea de que las guerras nuevas tienen un alto componente de desestatalización, se analiza cómo en ese *otro* hay un sujeto político con un actuar bélico legitimado —de la mano del filósofo Carl Schmitt— para proponer que estas guerras nuevas son igualmente políticas como lo son las clásicas. En tercer lugar, y dado el carácter político no estatal de estas guerras, se revisa cómo desde la teoría de los *grandes espacios* y del equilibrio de poder se puede articular un principio esencial en la contención de las técnicas y medios durante la guerra.

1. Sobre las guerras disputadas después de la posguerra fría y el siglo *xxi*

[29]

Tras la Guerra Fría, el sistema internacional se reorganizó bajo un marco jurídico fundamentado en el derecho internacional positivo y consuetudinario, reforzado por el Estatuto de Roma (1998) y el DPI. Este orden se sustenta en tratados multilaterales e instituciones permanentes que buscan asegurar la resolución pacífica de conflictos, el respeto a los derechos humanos, la seguridad global y la restricción del uso de la fuerza, conforme a la Carta de las Naciones Unidas. Este sistema jurídico vigente descansa en tres pilares: el DIDH, el DIH y el DPI, siendo este último el encargado de sancionar crímenes graves como genocidio y crímenes de lesa humanidad. El DIH regula los conflictos armados, pero mantiene un enfoque estatal, ya que sólo los Estados o el Consejo de Seguridad pueden declarar la guerra legítimamente, excluyendo otros actores, como en el caso de Kosovo (Ruiz-Giménez, 2005).

Aunque las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos buscan proteger a civiles y no combatientes, carecen de mecanismos efectivos de cumplimiento, quedando la responsabilidad principalmente en los

Estados y, por extensión, en actores no estatales cuando alteran el orden constitucional (Robertson, 2022). En la década de 1990, la excepcionalidad del uso de la fuerza se confrontó con las crisis humanitarias en Somalia, Ruanda y Serbia, las cuales obligaron al Consejo de Seguridad a autorizar intervenciones armadas para proteger los derechos humanos. Estas situaciones evidenciaron un dilema entre fines humanitarios y las causas locales que originan guerras, cuestionando la capacidad del sistema jurídico internacional para abordar eficazmente estos conflictos y proteger la dignidad humana.

Empezar por definir lo que se entiende por *guerra* implica adentrarse en el debate sobre la naturaleza de las guerras que ahora se pelean. La comprensión de la guerra en su acepción más clásica se vincula a la existencia de una confrontación armada entre dos o más fuerzas militares legítimas —Estados— en busca de la consecución de un objetivo político que no pudo ser logrado por un medio diferente al de la fuerza. En este ejercicio bélico existen los códigos de conducta durante las hostilidades, se marca la distinción entre combatiente y no combatiente, y se hace un balance costo-beneficio para terminar con esta (Schmitt, 2022, p. 43).

[30]

El siglo xx concluyó con la pregunta por la permanencia de la fórmula clausewitziana, según la cual la guerra es la continuación de la política por otros medios y con ella la definición clásica de la guerra, se da paso entonces a una distinción entre guerras viejas y nuevas (Zelik, 2015; Kaldor, 2005; van Creveld, 2005). En relación con las primeras, pareciera que el elemento político se desdibuja en las segundas: la ausencia de una declaración de guerra por un Estado soberano o un grupo de estos hacia otro u otros afecta la comprensión de estas guerras nuevas; además, la aparición de actores bélicos que no son solamente los Estados adscritos al sistema jurídico internacional resalta la insuficiencia de los Protocolos de Ginebra y sus Adicionales en materia de comprensión del oponente bélico como uno político, términos netamente institucionales.

Mary Kaldor (2005, pp. 158-159) sostiene que, como en las guerras viejas, estamos ante un enfrentamiento entre Estados o grupos de Estados. En las nuevas guerras se observa cómo i) la idea de Estado ha sufrido una transformación y ii) las tácticas de guerra buscan disminuir las pérdidas de combatientes propios. Son, entonces, tres tipos de guerras nuevas: en primer lugar, las denominadas «guerras de redes», caracterizadas por la participación

de grupos armados estatales y no estatales, control de ciertas áreas territoriales, presencia de terroristas, organizaciones armadas, alta cantidad de refugiados y desplazamientos forzados internos, colaboracionistas que cruzan fronteras, apoyo de periodistas, organizaciones no gubernamentales u otros Estados. En este tipo de guerra nueva la idea de Estado es débil, frágil, la organización gubernamental no busca el bienestar público y el monopolio de la fuerza está desconcentrado.

En segundo lugar, aparecen las «guerras espectáculo», en donde la utilización de la tecnología en el desarrollo bélico intenta garantizar la reducción de víctimas. Este tipo de guerra es implementada por Estados Unidos en zonas donde su propósito es disminuir —incluso, eliminar por completo— la pérdida de combatientes propios, no tanto de población civil local o de combatientes contrarios. Es claro cómo Kaldor (2005, p. 163) incluye en este tipo de nueva guerra la guerra del Golfo (1990-1991), la guerra contra Irak (1998) y la guerra de Afganistán (2002).

En tercer lugar, Kaldor (2005, pp. 166-167) se refiere a la «guerra neomoderna» como aquella contienda desarrollada por países como Rusia, India y China, los cuales, durante la transición hacia una economía globalizada de mercado, mantienen un gran gasto público y alta presencia de fuerzas militares. Este tipo de guerra es usada para hacerle frente a la insurgencia o a las redes que operan al interior de su territorio. A diferencia de la guerra espectáculo, en estas los contingentes militares sí están dispuestos a perder vidas en el campo de batalla.

Dentro del marco de las nuevas guerras, Martin van Creveld (2005) introduce el concepto de «guerras de baja intensidad» que emergen tras la pos Guerra Fría en países considerados menos desarrollados. Estas guerras se caracterizan por la confrontación entre fuerzas legítimas y grupos armados irregulares —frecuentemente integrados por mujeres y niños— y por la ausencia de armamento nuclear en los bandos enfrentados. Aunque el término surgió en la década de 1980, su implementación práctica se evidenció más tarde. Estas guerras, con una cantidad indefinida de víctimas, raramente resuelven los conflictos que les dieron origen, aunque ocasionalmente han impulsado transformaciones políticas como, en algunos casos, en América Latina. Para van Creveld (2005, p. 42), representan «la forma de conflicto armado más importante de nuestro tiempo», en el sentido más básico del concepto hobbesiano de guerra.

De acuerdo con Herfried Münkler (2005), las guerras nuevas suelen desarrollarse en zonas del mundo cuya consolidación del Estado liberal es limitada. Es el caso de aquellos lugares que fueron dominados por imperios y que apenas se organizan políticamente. Para este politólogo alemán la riqueza genera con mayor rapidez que la pobreza un escenario bélico. El financiamiento hacia uno o más grupos armados irregulares también determina la continuación de guerras nuevas, las cuales se sitúan en episodios de desintegración estatal, no de formación o fortalecimiento del Estado. Los escenarios bélicos no están limitados, la confrontación se produce por todo el territorio, es más, se desconoce el lugar preciso del próximo encuentro. Si en las guerras napoleónicas se hablaba de la existencia del principio de concentración de las tropas en el tiempo y en el espacio, y de una batalla decisiva, en las nuevas no (pp. 16-17). La desestatalización de la guerra hace que converjan nuevos sujetos en las nuevas guerras: se trata de actores paraestatales y de privados. Como el monopolio de la fuerza ya no recae exclusivamente en el Estado, el comercio de armas favorece la prolongación de la guerra (p. 22).

[32]

Pensadoras colombianas como Vilma Liliana Franco (2001, p. 44) prefieren calificar estas guerras nuevas como irregulares. La irregularidad que reviste estos conflictos radica en la asimetría del estatus jurídico de la parte facultada para ejercer el *ius ad bellum* y a la elección de las estrategias militares. Si una fuerza militar legítima se enfrenta con una que no lo es y el objetivo de la primera es debilitar o eliminar la posición de la otra, aquella hará uso de técnicas no convencionales, polémicas y moralmente cuestionables en materia de éxito militar y derechos humanos. Citando a Loren Thompson, Franco (2001, p. 42) considera que las guerras irregulares coinciden con las denominadas «de baja intensidad», en las cuales la fuerza no es el único medio para obtener el triunfo, pues se acude a las emociones y a la percepción de la población civil, pocas veces se ven unidades militares enfrentadas y los líderes políticos guardan más poder decisorio que los militares a la hora de implementar una estrategia determinada.

Tanto Mary Kaldor (2005), Martin van Creveld (2005), Herfried Münkler (2005) como Vilma Liliana Franco (2001) coinciden en dos aspectos característicos de las guerras nuevas: por un lado, la distinción borrosa entre combatiente y no combatiente; y por el otro, y frente a la ausencia marcada del principio de distinción, el uso de la fuerza contra la

población civil. Es más, la población civil se convierte en objetivo militar, pues la mimetización dentro de esta termina por afectar la demarcación de los *combatientes* en las guerras (Franco, 2001, p. 48) y el respeto durante las hostilidades de dicho principio del DIH parece quedarse en la mera literalidad. Así las cosas, las guerras nuevas en Somalia, Ruanda o Serbia llamaron la atención de un sistema jurídico internacional creado para evitar, precisamente, lo que estaba sucediendo.

De esta manera, la comunidad internacional no sólo se abocaba a la necesidad de justificar el uso de la fuerza institucional para contener o eliminar las causas de la violación de derechos humanos, sino también a la forma cómo debía utilizarla, aplicarla, implementarla o ejercerla. Las guerras viejas cuentan con una codificación clara acerca de la manera de proceder durante las hostilidades. Münkler (2005) identifica estas guerras como aquellas «entre soldados que se desarrolla de acuerdo con reglas codificadas en el derecho de la guerra» (p. 16), de ahí que la afectación al derecho de la guerra constituya un crimen de guerra. La irregularidad propia de las guerras nuevas, el aumento de víctimas causado por la imprecisa distinción entre combatiente y población civil, la privatización del monopolio de la fuerza dada por cierta desestatalización de la guerra, la operación de redes transnacionales de armas, mercenarios y recursos hacen que el *ius in bello* no logre regular con suficiencia las conductas de los sujetos durante una guerra nueva.

[33]

Si las nuevas guerras, como se caracterizaron, pusieron sobre la mesa la pregunta por la manera política e incluso moralmente correcta de pelearlas, no es por demás sumar a esta ecuación un fenómeno ya conocido por Occidente: la era del terrorismo y la guerra contra este. El enfoque en estas prácticas radica en que alteran el respeto por el DIH. Se trae a colación, a manera de ejemplo, los métodos usados en las guerras nuevas, pero también en las clásicas acontecidas a finales del siglo xx y lo que va del siglo xxi. No debe concluirse que en la clasificación de las guerras hasta aquí indicada estas desarrollan necesariamente el terrorismo. El propósito en las siguientes líneas es mostrar cómo se le niega al terrorista o al grupo que desarrolla actos terroristas la denominación de *otro político*.

Tanto las guerras de redes como las irregulares de carácter internacional o local encuentran un elemento transversal. Se hace referencia a la ocurrencia de hechos violentos que buscan intimidar o coaccionar a cierta

población. El término «terrorismo» se comenzó a usar en el siglo XVIII para hacer referencia a los actos cometidos por un gobierno contra su pueblo. En efecto, durante el siglo XX operó el terrorismo como represión estatal (Thorup, 2010, p. 111), pero en el siglo XXI estos hechos no se le imputan al Estado, sino a un ciudadano o a un grupo de ellos contra su propio Estado u otro. La transnacionalidad del terrorista ajusta el concepto al de «terrorismo internacional» (Chomsky, 2004b, p. 8).

En el contexto de la era del terrorismo se consolida una narrativa en la que los actos violentos se atribuyen a un «otro» externo, lo que justifica la defensa preventiva frente a amenazas percibidas. Esta lógica es evidente en la política exterior de Estados Unidos, cuya supremacía militar contrasta con la capacidad limitada de sus enemigos, dando lugar a lo que se ha denominado «guerras asimétricas» (Verstrynge, 2005, p. 22). Desde esta perspectiva, tanto actores estatales como no estatales recurren a la noción de defensa propia para legitimar el uso de la fuerza. Mientras los grupos islámicos apelan a la protección de sus territorios frente a la ocupación extranjera, el discurso estadounidense amplía su marco defensivo al ámbito global, tal como advierte Noam Chomsky (2004a, p. 240). En este orden de ideas y bajo el entendido de que en una guerra nueva de redes, espectáculo, neomoderna, de baja intensidad, irregular o asimétrica, el sistema legal que enmarca y regula los conflictos armados afronta desafíos significativos. Cabe preguntarse por ese *otro*, terrorista o no, que pelea las guerras del siglo XXI.

2. Las guerras nuevas y el *otro político*

La ausencia de un Estado o la debilidad de este en medio de las hostilidades implica pensar que las guerras nuevas no son políticas, son meramente criminales, la desestatalización que caracteriza estos conflictos, junto con la presencia de actores asimétricos, abre la puerta a las citadas preguntas sobre el contenido del DIH como limitante del accionar bélico. Pues bien, aunque el Estado participe en las contiendas nuevas de forma escasa, ineficaz o inexistente —guerra de redes, neomoderna, de baja intensidad o irregular—, o incluso lo haga desde un exclusivo monopolio de la fuerza —guerra contra el terrorismo, guerra espectáculo—, en la actualidad la politización de la guerra no está dada exclusivamente por presencia de un Estado.

Para considerar que las guerras nuevas, con o sin participantes terroristas, son políticas, se recurre a las ideas propuestas por Carl Schmitt (2002), Julien Freund (1968) y Mikkel Thorup (2010). En efecto, Schmitt sostiene que para delimitar lo político no es suficiente con estudiar el Estado: «Lo político tiene que hallarse en una serie de distinciones propias últimas a las cuales pueda reconducirse todo cuanto sea acción política [...] la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción amigo y enemigo» (Schmitt, 2002, p. 59).

Esta dualidad favorece la definición del grado máximo de unión o separación entre aquellos que conforman una colectividad pública con respecto a otra, es lo que la dota de contenido. Es el «otro, el extraño, y para determinar su esencia basta que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo» (Schmitt, 2022, p. 60). Sostiene el jurista alemán que este enemigo determina lo político toda vez que, si se cuenta con una unión extrema entre los diferentes pueblos, religiones y clases sociales, haciendo imposible una mínima lucha entre ellos, si se eliminara la diferenciación entre amigo-enemigo, no habría política, se hablaría de una despolitización completa y definitiva (p. 84).

[35]

La unidad política tiene la facultad de decidir por sí misma como un todo sobre esta dicotomía y, en desarrollo de su organización ordinaria, puede entrar en lucha con lo definido como enemigo. En este sentido, la guerra es la materialización más extrema de la enemistad, pues en ella se da una negación deóntica del ser distinto (Schmitt, 2022, p. 65). La determinación del enemigo y la resolución del conflicto con este por la fuerza conlleva a que la colectividad política pueda disponer de la vida y muerte de quienes la conforman. Sea que tenga *ius belli* —un Estado— o el derecho a declarar un enemigo, esta unidad política ostenta una prerrogativa sobre la vida de sus asociados, característica que hace aún más política la colectividad pública que una asociación privada.

Ahora bien, para que una unidad exista políticamente debe coexistir un enemigo que la reúna, la capacidad de decidir por sí mismo quién es su enemigo es «la esencia de su existencia política» (Schmitt, 2022, p. 80). Sobre esta idea, Freund (1968, pp. 133-115) complementa los elementos indispensables para identificar como político un asunto. En primer lugar, confluye la relación mando-obediencia, entendida como un elemento

presente en el ejercicio de lo político. Si bien no todos mandan ni todos obedecen, es claro que la ley manda y sus destinatarios la obedecen. Dentro del Poder Ejecutivo también opera esta correlación, de hecho, por fuera de las figuras estatales se manda y se obedece, y mientras se esté en presencia de esta dicotomía se puede estar ante un escenario político.

En segundo lugar, se plantea el binomio público-privado y, en tercero, la distinción amigo-enemigo. De acuerdo con Freund (1968), estas dos últimas relaciones son esencialmente políticas, pues permiten delimitar lo político de lo no político en función del objetivo central de la política: la organización y defensa de colectividades frente a otras. En relación con lo público y lo privado, Freund, a partir de una crítica a la ideología liberal, sostiene que lo público se asocia a la actividad social orientada a proteger a los miembros de una colectividad para su mantenimiento y conservación mutua. Por el contrario, lo privado, aunque también es social, no persigue estos fines colectivos y permite al individuo desvincularse sin comprometer la existencia del grupo. En línea con la tradición liberal, se reconoce que la esfera privada busca limitar y contener a la pública, y que ambas coexistirán siempre que exista una colectividad pública.

[36]

En el contexto de las guerras nuevas o irregulares, la vinculación entre lo público y lo estatal pierde validez. Freund (1968, p. 365) sostiene que lo político se manifiesta únicamente a través de una actividad específica dentro de una unidad estructurada y soberana que se relaciona con otras unidades políticas. No obstante, esta visión restringe el análisis de lo político al ámbito estatal, dado que la soberanía es un elemento fundamental de los Estados liberales y del orden internacional. Por ello, siguiendo a Jorge Giraldo (2009), se argumenta que la dicotomía público-privado propuesta por Freund no se ajusta al carácter desestatalizado de las guerras irregulares, donde ambas esferas se entrelazan, dificultando la identificación clara de sus límites y operaciones.

Para el estudio del problema, identificar lo público con lo estatal implicaría seguir argumentado que las guerras nuevas e irregulares no son políticas, esta afirmación no daría un atisbo de solución a las dudas, por ello se requiere reconfigurar la comprensión de Freund sobre lo público, incluyendo en esta idea a aquellas colectividades en las que opera la relación mando-obediencia, amigo-enemigo y que busca su protección, organización estructurada, funcionamiento y defensa frente a otras

organizaciones igualmente políticas. De acuerdo con Giraldo (1999; 2009), se conforma un grupo humano con una identificación tal que es posible decidir la instauración de una relación antagónica con aquel a quien se debe rechazar, esta relación está mediada entonces por la amenaza de la guerra (Giraldo, 1999, p. 137).

Esta existencia de un grupo se refleja, dentro del estudio de Giraldo (2009) basado en Norberto Bobbio, en la facultad de lograr objetivos a través del ejercicio de la fuerza. Estos grupos buscan «la independencia y monopolizar la soberanía, lo que suele presentarse a modo de autoproclamación» (p. 40). La lucha por la soberanía, representada en cada unidad política o grupo político, conlleva ineludiblemente a considerar que «las distinciones entre [...] público y privado, adentro y afuera, se hacen borrosas, y así, la capacidad reguladora del derecho o, probablemente, de una moral compartida, pierde eficacia» (p. 63).

Así las cosas, desde la Modernidad se han formado organizaciones o agrupaciones alrededor de la idea del Estado moderno, buscan su atención, su protección, derrocarlo, desean hacer parte de él e incluso «duplican e imitan la forma estatal, se adaptan y cambian con el Estado» (Thorup, 2010, pp. 1-8). Por ello, es frecuente encontrar grupos terroristas que claramente son colectividades que buscan defenderse o atacar a un enemigo, con definiciones claras sobre sus amigos o aliados, y con normas que deciden sobre el mando y la obediencia en su interior. El terrorismo, para ser considerado como un grupo no estatal político, no sólo cumple con estas especificaciones, sino que su participación se debe enmarcar dentro de los cambios sociopolíticos de una sociedad determinada. Si bien sus acciones pueden ser moralmente reprochables, sus motivaciones versan sobre aquel enemigo definido. La violencia ejercida por este actor de la guerra es, de igual forma, política.

Afirmar entonces que en las guerras nuevas e irregulares confluyen actores estatales y no estatales, y que su accionar bélico sigue siendo político, aunque se mezclen unos con otros o se combata exclusivamente entre agentes no estatales en el plano local o internacional, implica pensar que la forma como se pelea este tipo de guerras conlleva a la pregunta por la violencia política (Thorup, 2010; Butler, 2020). Judith Butler (2020, p. 28) sugiere que la violencia, sin la calificación de política, es una palabra sujeta a interpretaciones planteadas dentro de marcos que pueden

ser incomparables entre sí. Hay que ubicar, inicialmente, el término dentro de un marco político, entendiendo por este concepto lo mencionado líneas arriba.

Para los efectos de este texto, la violencia política se ubica también dentro de un marco de guerras cuya finalidad podría ser la terminación de una violencia, injusticia estructural o sistemática, o el derrocamiento de un régimen totalitario, esta se erige como un medio para la obtención de este fin, el cual es político (Butler, 2020, p. 27). Indicar, en este sentido, que un fin es político significa «describir la violencia de uno mismo y del oponente en términos radicalmente diferentes» (Thorup, 2010, p. 122). El problema de este tipo de afirmaciones recae sobre la delimitación de la violencia política exclusivamente como medio y no como fin: ¿cómo parar el ejercicio violento en el trasegar de una guerra nueva o irregular?, ¿los actores de estas guerras tienen claro los principios de *ius in bello*?, ¿qué hacer cuando la violencia se convierta en fin?

Para evitar una guerra total, una confrontación en donde el enemigo se elimine por completo y no sobrevivan de esta actores con los que transitar hacia la paz, se debe reconocer antes o durante la guerra la existencia y no aniquilación de los actores violentos estatales o no estatales. Más que un límite al ejercicio de la fuerza, se debe comenzar por identificar en el contrario a un actor político. La guerra a finales del siglo xx y comienzos del xxi se suele relacionar con el *otro* como un agente violento despojado de todo tinte político, absolutamente deslegitimado en su actuar bélico, como el enemigo de la humanidad al que se tiene que eliminar, un enemigo absoluto e injusto al que no lo protege el DIH en materia básica de prisioneros de guerra o población civil del bando contrario. Sobre este último punto, cabe aclarar que al desconocer o poner en duda la aplicación del DIH se borra su condición humana y política dentro del conflicto.

Pensar en el enemigo absoluto schmittiano supone pensar en que es imposible reducir al oponente, eliminar al distinto y a las contingencias, pese a que se busque mantener cierto orden establecido, el cual para el siglo xxi está basado en la democracia como legitimadora de las normas y procedimiento específico para dirimir conflictos, facilitando la definición del enemigo político como uno justo que goza de derechos. Es un orden con pretensiones de universalidad, prescripción de derechos fundamentales, con lineamientos morales sobre lo bueno y malo, y las causas justas para iniciar

una guerra (Serrano, 1997), y con un sistema global basado en el derecho internacional. Aquel que amenace con eliminar o que ponga en riesgo este orden será considerado el *otro*, un enemigo que al implementar técnicas terroristas debe ser eliminado. En efecto, la pos Guerra Fría favoreció la redelimitación de la frontera entre amigos-enemigos por una en la que «cada grupo social busca declarar a sus rivales como “enemigos objetivos” del bienestar social» (Serrano, 1997, p. 30).

La comprensión de este *otro* como un agente político legitimado para ejercer la fuerza igualmente política implica reconocer que dentro de un orden pueden coexistir y convivir diferentes normas y concepciones del mundo, es un orden político porque hay conflicto y éste último se presenta en atención al reconocimiento de las identidades propias de cada actor. Para Schmitt (2022, pp. 59-62), el *otro* marca la definición de lo político, es una figura que representa lo distinto, lo extraño, lo no propio, entendido no necesariamente por una carga moral, estética o económica, sino por su diferencia esencial e intensiva respecto al grupo propio. *Otro* es aquello que, por su sola presencia, obliga a definir, cohesionar o defender lo propio. Sin embargo, es difícil encontrar órdenes con estas características, pues la tendencia liberal es altamente homogeneizadora y, a lo sumo, de tenerse, siempre está presente, como una advertencia, el inicio de la guerra (Serrano, 1997).

[39]

Thorup (2010) sostiene que «el problema político de la modernidad es la existencia y distribución de la violencia» (p. 7) y con ella la definición de enemigos absolutos y enemigos justos sobre los que se aplicaría la fuerza. El control del ejercicio de la violencia política por un grupo estatal o no estatal se ha confiado al DIH, considerando que es preferible restringir el uso de la violencia política que partir del reconocimiento del *otro* como actor político con el que se entra en guerra en cierta condición de igualdad dada por el contenido político de su organización y su actuar. Bajo este entendido, el debate acerca de la ineficacia del DIH en materia de guerras nuevas e irregulares se amplía hacia una lectura del problema, no en clave del idealismo jurídico-liberal, sino del realismo político, no en la reconcentración del monopolio de la fuerza en un leviatán fuerte y absolutamente soberano —en términos de *statebuilding*—, sino a partir de las experiencias bélicas internas o internacionales nuevas, de redes, neomodernas, espectáculo, irregulares y de baja intensidad.

A partir del idealismo jurídico-liberal más puro, Hans Kelsen (2003)¹ sugiere la reformulación de las relaciones internacionales mejorando el derecho internacional, entendiendo este como una técnica social que da forma al orden internacional. Desde esta perspectiva, se comprende la idea de la guerra como una sanción que deviene de un proceso judicial adelantado por un tribunal internacional centralizado. La sentencia emitida por este juez transnacional declara entonces el ejercicio legítimo y legal de la guerra como una reacción frente a la violación de un derecho, como una sanción organizada. A partir de este idealismo del derecho internacional se establece la necesidad de fundar un tribunal internacional de carácter obligatorio encargado de resolver controversias entre las partes en conflicto, las cuales pueden ser jurídicas, políticas o económicas. Con respecto a las segundas y terceras, afirma Kelsen que es posible traducir en términos jurídico-positivos los asuntos en pugna.

Sin embargo, y pese a que la propuesta kelseniana descansa en la centralidad del Tribunal, no desconoce la presencia de otros órganos que lo acompañen, como la Asamblea, el Consejo y la Secretaría. El Consejo funcionaría como un organismo subsidiario del Tribunal. Kelsen (2003, p. 81) no encuentra problema en continuar diferenciando entre los miembros permanentes y no permanentes, y en que los primeros sean Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética y China, es más, sugiere que la determinación de este grupo es política y no jurídica. Es en este punto que la reformulación del derecho internacional promovida por Kelsen parece miope y despolitizada. No es que la idea de la guerra como sanción legal sea ingenua, es que los intereses que mueven a cada Estado en la esfera internacional terminan por preferir la centralidad de la organización internacional en el Consejo y no en el Tribunal, en la política y no en el derecho. De ahí la conformación del sistema jurídico internacional vigente, el cual no deja de reconocer su inspiración en el orden kelseniano.

¹ El debate entre Kelsen y Schmitt en torno a la pregunta por el poder se inscribe en el contexto de la inestabilidad institucional de la República de Weimar, una época marcada por la fragilidad del orden liberal y la emergencia de fuerzas autoritarias. Kelsen, desde su teoría normativista, sostiene que el poder del Estado se encuentra plenamente subordinado al orden jurídico, siendo la Constitución la fuente suprema de validez. Schmitt, por el contrario, subraya la dimensión política del poder, afirmando que el soberano es quien decide sobre el estado de excepción. Para este, toda constitución descansa sobre una decisión política originaria, previa al orden normativo. En estas líneas se presenta brevemente cómo ese debate entre el liberalismo y el realismo político se desarrolla en las arenas del *ius in bello*.

Aunque la centralidad del actual orden mundial recae en el Consejo de Seguridad de la ONU, no se puede desconocer que el contenido de este sistema es altamente jurídico. La tensión entre ambas disciplinas supone una discusión que hasta la actualidad no alcanza a redefinirse, por lo tanto, y como el objeto de este estudio no recae en este debate, es pertinente examinar las ideas realistas con miras a intentar formular un contenido del DIH que se ajuste a los desafíos de las guerras nuevas e irregulares, sin desconocer incluso el contenido jurídico que ya impregna al orden mundial contemporáneo, partiendo del actuar absolutamente político de todos los actores en guerra y de la imposibilidad de su eliminación, pues esto conllevaría a la terminación de la política internacional.

3. El *nomos de la tierra* a partir de la década de 1990 hasta nuestros días: sobre los *grandes espacios* y el equilibrio de poder como límites de la guerra

Como la guerra implica la máxima expresión de la distinción entre amigo-enemigo, Schmitt (2005, pp. 133-137) entiende que esta no es ajena a la comprensión del espacio, de la tierra, del suelo, del territorio. La guerra permite la configuración o reconfiguración sobre la medición y división del espacio, esto es de la tierra, implica una pregunta por la distribución del suelo, la cual se resuelve a partir de una ordenación política y social de un pueblo en una superficie determinada. El desarrollo geopolítico de esta idea schmittiana se encuentra en *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del «Ius Publicum Europeum»*. El *nomos* es la medición y división, es también el acto de tomar la tierra, de suerte tal que la distribución del territorio se da como consecuencia del ejercicio de lo político. En los siglos XVI al XIX este *nomos de la tierra* estaba claramente demarcado por el Estado de derecho, una idea netamente europea que daba origen a la presunción de estos Estados como personas jurídicas de derecho internacional público. Con relación al orden europeo medieval, la partición moderna del espacio se dividía entre los Estados europeos sujetos del *Ius Publicum Europeum* y las demás tierras libres. Entre los primeros se hablaba de una simetría dada por la racionalización de sus relaciones, la posibilidad de declararse entre ellos como enemigos justos, de negociar tratados de paz y de evitar la aniquilación de un Estado por otro u otros.

Bajo esta idea de *nomos* se regularon las relaciones internacionales entre estos Estados europeos a partir de la idea de *raison d'état* y del

[41]

equilibrio de poder, conceptos interdependientes. El primero hace referencia a la justificación de cualquier medio que se utilice para conseguir el bienestar del Estado. El interés nacional eliminó el concepto de una moral universal medieval. Por equilibrio de poder se entiende que cada Estado, atendiendo a sus fines particulares, generaría seguridad y progreso entre los participantes del orden mundial. Ambos conceptos se originaron en Francia, justamente porque este naciente Estado aprovechó para su beneficio las hostilidades entre sus vecinos derivadas de la Reforma, de suerte tal que las confrontaciones externas contribuyeron a la seguridad y a la expansión francesa (Kissinger, 2022).

Para Henry Kissinger (2022) la *raison d'état* descansa en la valoración que se haga sobre las relaciones de poder, sobre todo, los límites de este, labor que requiere la sumatoria de experiencia, perspicacia y ajuste permanente a las circunstancias. Este análisis sobre cierto equilibrio en las relaciones implica calcular los intereses propios con los ajenos, en palabras del autor, «el consenso sobre la naturaleza del equilibrio queda establecido por conflictos periódicos» (p. 58). El exsecretario de Estado de Estados Unidos argumenta que la *raison d'état* es el punto de partida de un orden mundial equilibrado, más no es el orden mundial en sí mismo.

[42]

Para Kissinger (2022, pp. 64-65) el equilibrio vendría dado por la limitación entre Estados de extenderse y autoproclamarse superiores frente a los demás, auspiciado por un gobernante que haría lo que esté a su alcance por enaltecer los intereses de su Estado. Esta dinámica enfrentaría a dos tipos de Estados: los fuertes y los débiles. Los primeros intentarían dominar a los segundos, mientras que estos deberían buscar alianzas que les permitieran defenderse de posibles agresiones cometidas por aquellos. La búsqueda del equilibrio de poderes de ambos bandos generaría guerras constantes, pues el equilibrio no se presumiría.

La guerra, entendida como un instrumento legítimo y regulado, y el equilibrio de poder entre las grandes potencias garantiza una relativa estabilidad del sistema. En términos schmittianos, este orden fue una manifestación concreta de un *nomos de la tierra*: una configuración espacial del poder que permitía la coexistencia de enemigos legítimos bajo un marco normativo compartido. Así, la teoría clásica del equilibrio del poder encuentra un correlato territorial y jurídico en el pensamiento de Schmitt, para quien la falta de un *nomos* claro afecta el equilibrio porque implica que este se disuelva en caos o en hegemonía.

Parece que estas ideas hacen parte de una comprensión clásica de lo político y de la guerra que se supera hacia el siglo *xxi* por otra en la que las agrupaciones políticas se enfrentan contra el Estado, contra varios Estados, entre sí, conformando bloques o llegando a acuerdos de defensa, financiación y protección. La idea de *raison d'état* poco aporta en medio de un estudio de guerras nuevas e irregulares, lo que persistiría de esta teoría es su elemento complementario: el equilibrio de poder. Este presupuesto debe entonces vincularse a la pregunta por si hay un *nomos de la tierra* propio de las postrimerías de la Guerra Fría y lo que va del siglo *xxi*.

De acuerdo con Schmitt (2005, p. 55), para definir este nuevo *nomos* es necesario la identificación de un acto primitivo de ordenación del espacio alejado de toda comprensión legalista, es decir, de toda idea de que cierto espacio se distribuye y se apropia en virtud de una ley fundamental. Se plantea así la distinción entre legalidad, por un lado, y legitimidad, por otro. El segundo concepto hace referencia a ese «acontecimiento histórico constitutivo» del nuevo orden mundial que será el que le da origen al primero, a las normas jurídico-positivas internacionales que lo regulan, esto es, los tratados internacionales. Estos actos constitutivos se mantienen en constante reformulación pues, «mientras la historia del mundo no esté concluida, sino se encuentre abierta y en movimiento, [...] no esté fijada para siempre y petrificada, [...] también surgirá, en las formas de aparición, siempre nuevas de acontecimientos históricos universales, un nuevo *nomos*» (p. 62).

[43]

Un nuevo *nomos de la tierra* estaría dado por una organización del espacio, de la tierra, «de los pueblos, imperios y países, de potentados y potencias de todo tipo» (Schmitt, 2005, p. 62), de las culturas que coexisten en ellos, de las agrupaciones de hombres y mujeres con estructura de mando y obediencia, de la capacidad de decidir sobre la vida de sus asociados y de la definición de sus enemigos para defenderse de ellos o eliminarlos. Estos parecen apoderarse de pedazos de tierra que forman parte o no de un Estado, no es un acto colonial o reconocido, incluso por el derecho internacional público, se trata de transformar un orden espacial ya establecido.

Con el *nomos de la tierra* estatal se contaba con una distribución del espacio internacional entre Estados europeos soberanos. Esta corresponde a una primera etapa de evolución del *nomos* y se ubica entre los siglos *xvi* y *xviii*. La segunda fase se refiere a los siglos *xix* y *xx*, en los cuales se producen

las colonizaciones en África, Oriente y Oceanía (Fernández, 2007, p. 52). Incluso, dados los procesos de descolonización, se puede hablar de cierta expansión del derecho internacional público europeo y de una ordenación del espacio mundial que seguía obedeciendo al *nomos* europeo.

En palabras de Schmitt (2005), la medición de la tierra después de las descolonizaciones daba cuenta de un *Ius Publicum Europeum* «que desarrollaba sus métodos y formas para todas las modificaciones territoriales importantes en deliberaciones y resoluciones comunes, dando así un buen sentido a la idea de equilibrio» (p. 192). Se trató de una expansión de derecho internacional europeo sobre los antiguos territorios libres que, luego de ser ocupados, integraban el sistema internacional en los términos y bajo las condiciones europeas. A esto corresponden las dos primeras etapas del *nomos* expuestas anteriormente, en las cuales se incluye la Primera Guerra Mundial y su posguerra, pues en ambas aún quedaban vestigios del derecho de gentes europeo.

Schmitt (2005) sugiere que desde la Conferencia de París de 1918-1919 se derrumbó esa ordenación europea porque se estaba ante la ausencia de un *nomos* claro, es decir, «el verdadero origen del fracaso de la Liga de Ginebra radica en el hecho de que ésta carecía de toda decisión para ordenar el espacio e incluso de la idea en sí de una organización estatal» (p. 255). Se dejaron por fuera potencias como Estados Unidos y la Unión Soviética, hecho que, para el jurista alemán, es fundamental, pues la vinculación de actores de la organización mundial como las *potencias* favorece que estas organicen, dividan, se asignen y se constituyan un espacio en la tierra, desconocerlas se traduce en no tener ningún *nomos* en formación, ni menos en funcionamiento.

El desorden impartido por la falta de una medición, división y asignación sobre el espacio se tornaba complejo y, por lo mismo, hacía falta cierto acontecimiento fundacional que planteara la idea de un nuevo *nomos*, de la tercera etapa de su evolución. Schmitt (2005) sostiene que:

La evolución planetaria ya había conducido hacia tiempo a un evidente dilema [...] de si el planeta está maduro para el monopolio global de una sola potencia, o si es un pluralismo de *grandes espacios* coexistentes y ordenados entre sí, de esferas de intervención y de círculos culturales el que determina el nuevo derecho de gentes de la tierra (p. 256. Cursivas agregadas).

El concepto de *grandes espacios* en Schmitt (2006) representa una propuesta de reorganización del orden internacional basada en criterios geopolíticos y político-culturales, en oposición tanto al universalismo liberal como al sistema westfaliano de Estados soberanos formalmente iguales. Schmitt entiende por *gran espacio* una unidad político-jurídica dominada por una potencia que garantiza un orden propio y excluye la intervención de poderes externos, en particular, aquellos que actúan en nombre de ideologías universalistas como el liberalismo o el comunismo. Cada *gran espacio* se configura como una esfera de influencia en la que hay una potencia central que asume la responsabilidad de mantener la estabilidad y definir las reglas internas, lo que implica una relativización del principio de soberanía estatal tradicional.

Cabe preguntarse: ¿hay un acontecimiento histórico que permita hablar de un nuevo *nomos de la tierra* para el siglo *xxi*?, ¿en este nuevo *nomos* se materializa el pluralismo de los *grandes espacios* antes mencionado? Estas preguntas llevan ínsita una comprensión del espacio más allá del suelo y de la tierra. Como bien sostiene Schmitt (2005), gracias a la libertad de los mares el mundo había evolucionado hacia grandes procesos a la luz del comercio y la economía, por ello, hablar de un nuevo *nomos* que parta de estos grandes procesos conlleva a un *nomos* que mide, se apropia, divide y controla grandes espacios, mares y tierras. Las características esenciales de este *nomos de la tierra*, en lo que serían los *grandes espacios*, están dadas por las ideas de dominio y control de unos Estados sobre otros. Para esto, «la soberanía territorial es transformada en un espacio vacío para procesos socio-económicos» (p. 267).

[45]

La primera característica de estos *grandes espacios* radica en la esencialidad de lo económico, si en la primera y la segunda fase del *nomos* lo económico es relegado al derecho internacional privado, aquí se denota una preponderancia en lo comercial y financiero, tanto así que este factor determina la distinción entre amigos y enemigos. La segunda gira en torno a la definición del espacio, comprendiendo lo que en la doctrina Monroe se denominó «hemisferio occidental», incluida la tierra y el mar, y el surgimiento de un «hemisferio oriental». Y la tercera característica implica un reconocimiento entre sí de los *grandes espacios*, del hemisferio occidental con Europa, entre esta y el hemisferio oriental, y entre aquel y este, lo cual convierte a los *otros-enemigos* como justos con base en la igualdad predicada entre estos (Schmitt, 2005).

Carlos Fernández (2007, p. 95) propone y da respuesta a la pregunta antes planteada sosteniendo que, a la luz de Schmitt, podría configurarse un tercer *nomos de la tierra* a partir de la suscripción de la Carta de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1945 y de cada uno de los acuerdos o tratados internacionales sobre DIDH, DIH y DPI. Esta afirmación tendría plena validez si se parte de una visión netamente legalista y altamente kelseniana. Sin embargo, la perspectiva schmittiana reclama un acto de ordenación del espacio previo, incluso a la elaboración de un pacto internacional, a una toma de la tierra. Aquí se propone, más bien, la segunda posguerra y la consecuente redistribución de la superficie mundial entre las dos potencias de la época —Estados Unidos y la Unión Soviética— como ese acto mediante el cual se toma, se distribuye y se reparte el espacio —la tierra y el mar, incluso lo geoespacial—. Se operó entonces la explotación, el asentamiento, la distribución y la posesión sobre la tierra entre dos potencias que, además de acabar con el *Ius Publicum Europeum*, se basan en fundamentos ideológicos opuestos que coexistían en el orden global.

[46]

La terminación de la Guerra Fría manifiesta cierto fin de la historia, además, si se considera que el sistema internacional de la segunda posguerra estuvo estancado por el ejercicio al veto ejercido por China y la Unión Soviética durante los años de la Guerra Fría, ¿es acaso la terminación de esta última el acontecimiento fundacional de un nuevo *nomos de la tierra*? Si se parte del legalismo antes referido, no habría nada de nuevo entre las normas internacionales expedidas después de 1945 y los hechos acontecidos desde la década de 1990 hasta nuestros días; sin embargo, me atrevo a señalar que las guerras nuevas se anteceden por un acto político fundacional fundamental a escala global, el cual radica en la disolución del Pacto de Varsovia y la terminación de la Guerra Fría, en general, y del escalamiento de la violencia política de cada guerra en cada territorio o espacio, la afectación de los derechos humanos de la población civil, el incremento de refugiados o desplazados, de víctimas, de la vinculación de actores no estatales, de prácticas terroristas, y afectaciones al medio ambiente, en particular.

Parece que entonces se produzca la creación de un nuevo poseedor, ocupante y administrador de los *grandes espacios*, la violencia política que contraría el orden mundial de la segunda posguerra se ve amenazado por el surgimiento y fortalecimiento de agentes bélicos locales o internacionales que ejercen violencia política buscando derrocar, eliminar o deponer a

aquel. Permitámonos examinar la respuesta a la pregunta planteada en el párrafo anterior. Con respecto a las primeras características explicadas sobre los *grandes espacios*, es posible definir que se cumpliría a cabalidad con las dos primeras, en el sentido de que nos encontramos ante la primacía del orden económico que dirige el político y jurídico, y ante el fortalecimiento de los hemisferios ya mencionados.

Sin embargo, y si se continúa afirmando que con las guerras nuevas surge un nuevo actor que pretende participar de la ocupación y distribución del espacio, un agente violento político pero no estatal que puede estar en cualquiera de los hemisferios del globo, pero que no goza de reconocimiento por parte de las grandes potencias establecidas, ¿cómo se defiende entonces la existencia de un nuevo *nomos*?, si no hablamos de Estados sino de organizaciones políticas no estatales, ¿también se predica de estas igualdad con los Estados que conforman el orden mundial contemporáneo? Continúan los interrogantes: ¿es esta igualdad meramente formal, en términos legalistas, y es posible abrir la puerta a cuestionarla a partir de las técnicas, tácticas, métodos y aliados durante las guerras nuevas?, ¿tiene alguna utilidad, en cuanto a la definición de los límites de la guerra, continuar con la distinción entre actores estatales y no estatales? En palabras de Schmitt, aunque refiriéndose al tema de los beligerantes y al derecho de gentes:

[47]

El reconocimiento como beligerantes significa para los rebeldes una elevación de rango fundamental y extraordinariamente importante. Para el gobierno Legal, en cambio, significa una degradación y una aguda intromisión [...] se convierte ahora para el Estado reconocedor en *bellum iustum* en el sentido del concepto de guerra interestatal no-discriminatorio, y un Gobierno estatal legal ha de aceptar esta modificación sorprendente que se produce en perjuicio suyo (Schmitt, 2005, pp. 325-326).

Si se parte de la idea de que estamos ante la materialización de un nuevo *nomos de la tierra* en el siglo *xxi* se debería asumir la existencia y materialización de ese pluralismo cultural dominado por una potencia rectora que blinda de estabilidad ese *gran espacio*, alejado de toda homogenización liberal universal; sin embargo, nos encontramos con lo contrario. En las guerras nuevas se combate al *otro* como si no fuera político, pese a que ya se analizó que sí lo es. Se está aniquilando al enemigo, pues lo que se denota a partir de cada guerra nueva del siglo *xxi* es la imperiosa necesidad

de eliminación del adversario, del *otro*. Para pensar en un nuevo *nomos de la tierra* en el que la tierra se distribuya y se ocupe por *grandes espacios* se debe empezar por reconocer la pluralidad de los poderes regionales, la existencia global de un *otro político*.

Este reconocimiento del *otro* como un sujeto político y un actor bélico legitimado implica su inclusión dentro de uno de los *grandes espacios* que conformarían el nuevo *nomos*. Se propone aquí que este nuevo *nomos* este basado en el principio del equilibrio de poder, el cual debe direccionar el actuar de los *grandes espacios* con miras a no destruirse mutuamente. El equilibrio de poderes estaría fundado en un orden multipolar, no homogéneo; no se busca eliminar el conflicto, se pretende contener espacial y políticamente con miras a evitar la homogenización del *nomos* y la destrucción absoluta. Con esto se garantiza la existencia del *otro político*. Aquí cobra relevancia la distinción propuesta por Giraldo (2009, p. 155) acerca de si en la guerra se lucha contra un enemigo con quien se busca llegar a la paz o con uno que se pretende derrocar por completo.

[48]

De hecho, se toma la definición plasmada por Henry Kissinger y se complementa con la brindada por Hans J. Morgenthau (1986), en búsqueda de una actualización de la teoría del equilibrio de poder. En síntesis, resulta indispensable que las partes que integran un sistema o una ordenación sean reconocidas como necesarias para que dicho orden exista y funcione; en este sentido, si alguna de las partes asciende o aumenta su poder en detrimento de otras, puede llegar a destruirlas. Es por ello por lo que se defiende la idea de que «el propósito de tales equilibrios consiste en mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen» (p. 211).

Lo anterior se podría dar a través de alianzas entre los Estados o entre los actores políticos no estatales. Estas se basan en la conveniencia que representan para cada elemento del orden mundial. Las alianzas generan limitaciones entre sus miembros e incluso logran definir enemigos en común. Esta forma de equilibrar el poder entre los *grandes espacios* del escenario global actual implicaría la existencia de cierta reciprocidad entre las partes de la alianza, la cual distribuye también el poder dentro de esta; es más, al interior de un *gran espacio* pueden existir Estados o actores no estatales dependientes unos de otros, hecho que marca la unión o no de una alianza (Morgenthau, 1986).

Pese a que estas ideas realistas aportan buen material sobre el debate en cuestión, queda la pregunta por aquel que sostiene la balanza dentro del *gran espacio*, puede tratarse de un Estado, de una gran potencia, de varios o de una misma alianza no declarada neutral. En este punto se considera que «el sostenedor» —como lo denomina Morgenthau (1986)— de la balanza de poder en un orden mundial conformado por *grandes espacios* no existe. No habría un único sostenedor, la dinámica misma entre los *grandes espacios*, el respeto mutuo, el mencionado reconocimiento del *otro* como político y la misma guerra podrían hacer las veces de equilibrante dentro de este *nomos*. Me decanto por pensar que, si un *gran espacio* se extralimita y se convoca a una guerra, el principal límite para pelear sería la indiscutible imposibilidad de destruir al *otro* en cualquier aspecto, desde el más humano, territorial y político, pasando por su existencia y participación en el mercado, hasta su presencia cibernética.

Conclusiones

La idea de una toma, apropiación y distribución del espacio después de la Guerra Fría da cuenta del surgimiento de actores bélicos no estatales, pero igual de actores políticos de la denominada *unidad política* schmittiana. Se insiste en estas líneas que las guerras siempre son políticas, pese a que con la clasificación de guerras nuevas se quieran despolitizar estos conflictos. Los agentes de estas guerras se erigen como un *otro político* frente al homogeneizador derecho internacional vigente; sin embargo, ese *otro* no está siendo reconocido como tal. Las guerras nuevas, en las que este *otro* resulta protagonista casi esencial, desafían el sistema internacional contemporáneo porque al no reconocer en el *otro* un sujeto político se está siempre al borde de la eliminación absoluta entre los contendientes.

En este ensayo se acude a las ideas propuestas por el jurista alemán Carl Schmitt para intentar dar luces sobre la pregunta por los límites de las guerras, sobre todo las denominadas nuevas, pero también la reflexión puede aplicarse sobre las clásicas, las cuales se han venido peleando en lo corrido del siglo *xxi*. La respuesta, después del desarrollo teórico sobre las ideas del estatista, se concreta en un ejercicio consciente del equilibrio de poder durante la guerra, la cual debe tener como base el reconocimiento político del *otro* a partir de la creación de alianzas entre las unidades políticas. Bajo el marco de unas guerras nuevas, irregulares o de baja intensidad se debe propender por un ejercicio limitado de la fuerza, toda vez que la violencia

política al tiempo en que se escriben estas líneas trastoca las relaciones sociales y cotidianas de la vida humana.

Resulta entonces coherente responder a la pregunta acerca de por qué la relación entre la teoría del equilibrio de poderes y el *nomos de la tierra* de Schmitt limitarían las guerras, nuevas o incluso clásicas, pero que se pelean en lo que va del siglo xxi. La respuesta radica en no destruir por completo al enemigo, en pelear la guerra con el latente riesgo del colapso de la humanidad, en dejar atrás las pretensiones universalistas y homogeneizadoras ajenas a la teoría de los *grandes espacios*. Si el nuevo *nomos de la tierra* se basara en los *grandes espacios*, y con estos en el respeto y reconocimiento irrestricto del *otro* como actor político, la guerra se podría contener en su extensión temporal y espacial, en sus técnicas y en los daños ocasionados.

Referencias bibliográficas

1. Butler, Judith. (2020). *La fuerza de la no violencia*. Planeta.
2. Chomsky, Noam. (2004a). *Piratas y emperadores. Terrorismo internacional en el mundo de hoy*. Ediciones B.
3. Chomsky, Noam. (2004b). Prefacio. En: *Piratas y emperadores. Terrorismo internacional en el mundo de hoy* (pp. 7-15). Ediciones B.
4. Fernández, Carlos. (2007). *Carl Schmitt en la teoría política internacional*. Biblos.
5. Franco, Vilma Liliana. (2001). Guerra irregular: entre la política y el imperativo moral. *Estudios Políticos*, 19, pp. 37-67. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.17441>
6. Freund, Julien. (1968). *La esencia de lo político*. Editora Nacional.
7. Giraldo, Jorge. (1999). Los otros que no son el enemigo: situación polémica y tercero en Schmitt, Freund y Bobbio. *Estudios Políticos*, 14, pp. 135-148. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16428>
8. Giraldo, Jorge. (2009). *Guerra civil posmoderna*. Siglo del Hombre.
9. Kaldor, Mary. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Tusquets.
10. Kelsen, Hans. (2003). *La paz por medio del derecho*. Trotta.
11. Kissinger, Henry. (2022). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.
12. Morgenthau, Hans J. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
13. Münkler, Herfried. (2005). ¿Qué tienen de nuevo las nuevas guerras? En: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia* (pp. 7-41). Siglo xxi.

14. Naciones Unidas. (2024, septiembre 19). Los ataques rusos a las infraestructuras energéticas ucranianas llevarán a medio millón de personas fuera del país. <https://news.un.org/es/story/2024/09/1532901>
15. Robertson, Geoffrey. (2022). Leyes de guerra. En: *Crímenes contra la humanidad: la lucha por una justicia global* (pp. 189-228). Siglo XXI.
16. Ruiz-Giménez, Itziar. (2005). *La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista*. Catarata.
17. Schmitt, Carl. (2005). *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del «Ius Publicum Europeum»*. Struhart y Cía.
18. Schmitt, Carl. (2006). *Teoría del gran espacio*. Trotta.
19. Schmitt, Carl. (2022). *El concepto de lo político*. Alianza.
20. Serrano, Enrique. (1997). Las figuras del «otro» en la dimensión política. *Estudios Políticos*, 10, pp. 11-33. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16144>
21. Thorup, Mikkel. (2010). *An Intellectual History of Terror War, Violence and the State*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203848210>
22. Van Creveld, Martin. (2005). *La transformación de la guerra*. José Luis Ucepa.
23. Verstrynge, Jorge. (2005). *La guerra periférica y el islam revolucionarios: orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica*. El Viejo Topo.
24. Zelik, Raul. (2015). Viejas y nuevas guerras: sinopsis de conceptos y doctrinas militares. En: *Paramilitarismo violencia y transformación social política y económica en Colombia* (pp. 31-78). Siglo del Hombre. <https://doi.org/10.4000/books.sdh.608>

Artículos



Artista invitado

Juan Fernando Sánchez Suárez

De la serie *No lugares* (detalle)

Técnica mixta, papel impreso, lapiceros
de tinta y colores

Dimensiones variables

1995



La corrupción como un concepto esencialmente ideológico. El caso del discurso anticorrupción en las campañas presidenciales de 2022 en Colombia y sus implicaciones en la lucha contra la corrupción*

Blendi Kajsiu (Albania)**

Resumen

Aunque existe una amplia literatura sobre el fenómeno de la corrupción muy pocos trabajos han analizado de manera sistémica su dimensión ideológica. A partir de un análisis conceptual de la corrupción que identifica su dimensión ideológica tanto en la academia como en los discursos políticos de la campaña presidencial de 2022 en Colombia, el propósito principal de este artículo es llenar este vacío. Su argumento central es que cualquier definición de la corrupción que va más allá de su sentido básico como degradación se construye sobre un ideal político, económico o social que refleja una ideología específica. Esto implica que una política anticorrupción eficaz debería ser transparente en sus supuestos y agenda ideológica. También debería reconocer que la corrupción, independientemente de su definición, es consecuencia de la degradación de un sistema político, social o económico. Por lo tanto, su reducción no se logra simplemente a través del activismo judicial, sino con reformas sistémicas que tienen como objetivo la construcción de un orden político, social y económico más justo, más eficaz y más legítimo.

[53]

Palabras clave

Sistema Político; Instituciones Políticas; Corrupción; Discurso Anticorrupción; Ideología; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2024 • **Fecha de aprobación:** abril de 2025

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Polarización ideológica y votación de clase en las elecciones presidenciales de Colombia 2006-2022*, financiado por la Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad de Antioquia, 2023.

** Politólogo y economista. Magíster en Estudios Internacionales de Paz. Magíster y doctor en Análisis de Ideología y Discurso. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: blendi.kajsiu@udea.edu.co - Orcid: [0000-0002-6256-2995](https://orcid.org/0000-0002-6256-2995)

Cómo citar este artículo

Kajsiu, Blendi. (2025). La corrupción como un concepto esencialmente ideológico. El caso del discurso anticorrupción en las campañas presidenciales de 2022 en Colombia y sus implicaciones en la lucha contra la corrupción. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 53-80. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a03>

Corruption as an Essentially Ideological Concept. The Case of Anti-Corruption Discourse in the Presidential Campaigns of 2022 and its Implications for the War against Corruption

Abstract

Although there is an extensive literature on corruption there is little research on its ideological dimension. Based on a conceptual analysis of corruption that identifies its ideological dimension not only in academia but also in the political discourses of the main presidential candidates in the 2022 election in Colombia, the aim of this article is to fill this void. Its main argument is that corruption is an essentially ideological concept insofar as any definition of corruption that moves beyond its basic meaning as degradation builds upon a political, economic or social ideal that reflects a particular ideology. This means that an efficient anti-corruption strategy has to be transparent in its ideological agenda and suppositions. It should also recognize that corruption, regardless of its definition, is a consequence of the degradation of a political, social or economic order. Hence its reduction cannot be achieved simply through judicial activism but through systemic reforms that seek to build a more just, efficient and legitimate political order.

Keywords

Political System; Political Institutions; Corruption; Anti-Corruption Discourse; Ideology; Colombia.

Introducción: la ignorada dimensión ideológica de la corrupción

Existe una amplia literatura sobre la corrupción, tanto en la ciencia política como en los campos de la economía y antropología, que explora su naturaleza, causas y consecuencias. Los economistas han analizado los costos económicos de la corrupción (Mauro, 1995; Aidt, 2009) y también las instituciones y las condiciones que lo posibilitan (Acemoglu y Verdier 2000; Lambsdorff, 2007; Rose-Ackerman y Palifka, 2016; Thompson, 1995). Los politólogos, por otro lado, han analizado la dimensión política de la corrupción y sus efectos sobre la democracia y el orden político (Miller, 2010; Warren, 2004; 2006; Della Porta y Vannucci, 2007; Dobel, 1978; Huntington, 1968). Finalmente, los antropólogos han criticado las definiciones universales del concepto de la corrupción desarrolladas por los economistas y politólogos para enfatizar su particularidad social y cultural. De acuerdo con Akhil Gupta (1995), por ejemplo, los discursos de corrupción varían mucho de un país al otro, dado que el concepto es producto de «trayectorias históricas particulares y de las gramáticas específicas de la cultura pública» (p. 392).

Lo que brilla por su ausencia en el análisis del concepto de corrupción es su dimensión ideológica. No cabe duda que las dimensiones económicas, culturales e institucionales de la corrupción son muy importantes para entender mejor su naturaleza, sus causas y consecuencias. Es difícil, sin embargo, entender bien el concepto de la corrupción y la mejor manera de enfrentarlo si ignoramos su dimensión ideológica, pues el concepto de la corrupción y la lucha anticorrupción se utilizan a menudo para implementar un ideal político específico (Kajsiu, 2015).

La multiplicidad de las definiciones de la corrupción no es solamente producto de los diversos contextos culturales, económicos, políticos o institucionales en los cuales surge dicho fenómeno, sino también de los diferentes lentes ideológicos a través de los cuales leemos el fenómeno de la corrupción. Es un concepto «arraigado en modos de pensar sobre la política —es decir, que exista alguna “condición naturalmente sana” (descrita de manera diferente por diferentes autores) de la cual un acto corrupto se desvía—» (Philp, 1997, p. 446. Traducción propia). En otras palabras, la definición de la corrupción forma parte de nuestra ideología política y no es algo que se puede juzgar independientemente de nuestro entendimiento de la política (Philp y Dávid-Barrett, 2015, p. 392). Por lo tanto, la ausencia

[55]

de trabajos que exploren de manera sistémica la dimensión ideológica del concepto de la corrupción más allá de su uso ideológico —véase, por ejemplo, Blendi Kajsiiu (2020)— constituye un vacío preocupante, especialmente en el campo de la ciencia política.

El propósito de este artículo es reducir este vacío identificando la dimensión ideológica del concepto de corrupción y sus implicaciones por la lucha anticorrupción. Su argumento principal es que el concepto de corrupción es esencialmente ideológico. La corrupción en sus diferentes definiciones marca la distancia entre un ideal político y su limitada realización en la práctica. Cualquier articulación de la corrupción implica la identificación de cierto ideal, un contraste entre este ideal y la realidad, y por lo tanto un camino para cambiar dicha realidad en armonía con el ideal expuesto. Aquí se encuentra la dimensión esencialmente ideológica del concepto de la corrupción que lo separa de varios otros conceptos políticos que, aunque se pueden utilizar de manera ideológica, no son esencialmente ideológicos; es decir, ningún otro concepto político se define como la distancia entre un estado ideal y su ausencia en la práctica.

[56]

La mayoría de estudios sobre la corrupción se enfocan principalmente en medir, reducir y eliminar los actos de corrupción, sin prestar mucha atención a la dimensión ideológica de sus definiciones. Por lo tanto, muchas políticas anticorrupción, en lugar de reducir fenómenos concretos como soborno, peculado o la captura del Estado, han servido principalmente para implementar y justificar ciertas agendas políticas como libres de corrupción. Cualquier programa anticorrupción que no reconoce los supuestos e implicaciones ideológicas de su articulación de corrupción está condenado a fracasar, en cuanto ignora o esconde los ideales políticos, económicos o sociales que intenta consolidar a través de la derrota de la corrupción. Es por esta razón que desenterrar la dimensión ideológica del concepto de corrupción nos ayuda no solamente en entender mejor este fenómeno, sino a construir programas anticorrupción que sean más transparentes y eficientes.

1. La especificidad de la corrupción: su dimensión ideológica

En su sentido más general, como degradación o degeneración, la corrupción marca la transición de un estado ideal a un estado problemático.

La corrupción marca la destrucción de un estado ideal o sano, sea este físico, moral, social o político. El vocablo latino *corruptio*, de donde surge el concepto corrupción, refleja bien este hecho. En la raíz de este vocablo se encuentra el verbo latino *rumpere* que puede traducirse como «quebrar, partir, hacer pedazos, estallar» (Pardo, 2018, p. 91). Como muestra su origen etimológico, el concepto hace referencia a la destrucción de un estado sano que resulta en una situación problemática de degradación, depravación o degeneración, sea moral, política, administrativa, cultural o social. Es decir, el concepto de la corrupción, en su sentido general, no hace referencia a la presencia de un estado específico *per se*, sino a la destrucción de un estado ideal o a la transición de un estado ideal a un estado problemático.

Aquí se encuentra la especificidad del concepto de corrupción comparado con otros conceptos políticos, como injusticia, pobreza, opresión, explotación o autoritarismo. Todos estos conceptos denotan un estado específico, incluso cuando esto implica la ausencia de un ideal concreto o de un estado deseado. El concepto de pobreza, por ejemplo, no denota solamente la ausencia de riqueza, sino un estado específico donde una persona tiene limitados recursos materiales, financieros o culturales a su disposición. De la misma manera, conceptos como autoritarismo u opresión no identifican solamente la ausencia de la democracia o la libertad, sino la presencia de un orden político donde las decisiones se toman por un grupo limitado de personas y donde los derechos de los ciudadanos son limitados, ignorados o violados.

[57]

La identificación de un estado específico es aún más claro en conceptos «positivos» como justicia o democracia. Aunque existe un debate incesante sobre la definición y sentido de conceptos como democracia o justicia, ellos en sus diferentes definiciones hacen referencia directa a la presencia de algo y no a su ausencia. El concepto de justicia, por ejemplo, se puede definir con Jesús en términos de reciprocidad: «¡Haz a los otros lo que tu deseas que te hagan a ti!». Se puede definir en términos de proporcionalidad o meritocracia, en el sentido de que uno debería recibir lo que uno merece, proporcional a su aporte. Justicia se puede definir también, siguiendo a John Rawls (2019), en términos de imparcialidad y equidad o *fairness*. En todos estos casos el concepto «justicia» hace referencia directa a la presencia de algo específico, sea reciprocidad, proporcionalidad o imparcialidad, o una combinación de ellos.

La corrupción, por otro lado, en su sentido más general de degradación, no denota ninguna presencia sino una transición entre dos estados diferentes, la transición de un estado ideal, bueno o sano a un estado deteriorado, malo o insano. En este sentido general, el concepto de corrupción es bastante claro y ampliamente aceptado. Como señala Mark Philp (1997), es un concepto que «se fundamenta en la idea de que una cosa ha sido cambiada desde su condición naturalmente sana en algo insano, impuro, degradado, infectado, contaminado, adulterado, depravado, pervertido» (p. 445. Traducción propia).

Por lo tanto, la corrupción, en su sentido general, no marca la ausencia de un ideal específico, como es el caso de otros conceptos como injusticia, autoritarismo o pobreza, los cuales marcan la ausencia de la justicia, de la democracia o de la riqueza, respectivamente. La corrupción marca la ausencia de cualquier ideal político que define su contenido específico más allá de su sentido general de degradación. Es por esta razón que, a diferencia de otros conceptos políticos, es imposible encontrar un opuesto específico de la corrupción (véase [cuadro 1](#)).

Cuadro 1. Varios conceptos políticos y sus opuestos.

Concepto	Opuesto
Injusticia	Justicia
Intolerancia	Tolerancia
Autoritarismo-totalitarismo	Democracia
Exclusión	Participación
Monopolio	Competencia
Anarquía-desorden	Orden-autoridad
Desigualdad	Igualdad
Esclavitud	Libertad
Ilegitimidad	Legitimidad
Pobreza	Riqueza
División	Unidad
Dependencia	Independencia
Corrupción	Regeneración / honestidad / virtud / moralidad / buen gobierno / transparencia / participación (inclusión) política / empoderamiento / separación público-privado / ausencia de soborno / justicia / justicia social

Fuente: elaboración propia.

Como muestra el [cuadro 1](#), en la mayoría de los conceptos políticos es relativamente fácil encontrar su opuesto. Este no es el caso con el concepto de corrupción. Estrictamente hablando, si el concepto de corrupción denota un proceso de degradación, su opuesto sería el concepto de regeneración. Sin embargo, este concepto escasamente se utiliza como el opuesto de la corrupción. Para muchos, el opuesto de la corrupción es el buen gobierno; para algunos, el opuesto de la corrupción es la transparencia y una clara la separación entre la esfera pública y privada; y para otros, la participación política y la democracia es el opuesto de un régimen corrupto.

La multiplicidad de los opuestos de la corrupción refleja la pluralidad de los ideales políticos que definen el significado específico de la corrupción. Como explica Philp (1997) hay mucho debate sobre la definición de la corrupción porque «el concepto se fundamenta en maneras de pensar sobre la política —es decir, en que exista una “condición naturalmente sana” (descrita de manera diferente por diferentes autores) de la cual se desvían los actos corruptos—» (p. 446. Traducción propia). Esto implica que los debates sobre la definición de la corrupción son en realidad debates ideológicos sobre el ideal político en relación con el cual se debería definir la corrupción.

[59]

Si el ideal político que uno propone es justicia social, entonces la corrupción se define como su ausencia o como la presencia de injusticia social o de la desigualdad. Si el ideal político de uno, por otro lado, fuera una sociedad racialmente pura —como en el sur de Estados Unidos en el siglo XIX y en la Alemania nazi del siglo XX—, la corrupción marcaría el proceso de mestizaje que acaba con el ideal de la pureza racial. Es el ideal político que uno aboga lo que le da el contenido específico al concepto de corrupción. Aquí se encuentra su dimensión esencialmente ideológica, cualquiera definición de la corrupción conlleva, de manera implícita o explícita, un ideal político específico. Es imposible darle un contenido específico al concepto de la corrupción en general y de la corrupción política en particular en ausencia de una cosmovisión que estipula «la condición naturalmente sana» de la política, de la economía o de la sociedad.

Un ejemplo concreto sería suficiente para mostrar este punto: una de las definiciones más sofisticadas de la corrupción política desarrollada

por Mark Warren (2004) sostiene que se trata de «una forma de exclusión dañina y engañosa de los que tienen derecho a ser incluidos en las decisiones y acciones colectivas. La corrupción implica un tipo específico de desapoderamiento injustificado» (p. 329. Traducción propia). La razón es porque en su esencia la democracia significa que «cada individuo potencialmente afectado por una decisión colectiva debería tener la oportunidad de afectar dicha decisión de manera proporcional a su interés en el resultado» (Warren, 2006, p. 804. Traducción propia). La corrupción representa, en consecuencia, una desviación de este ideal. Por lo tanto, la superación de la corrupción implicaría más participación en las decisiones políticas.

La exposición del concepto de corrupción por Warren (2006) contiene las tres dimensiones básicas de una ideología de Andrew Heywood (2012, p. 12): i) una explicación del orden vigente; ii) propone una visión de la buena sociedad; y iii) explica cómo el cambio político puede y debe ocurrir —cómo llegar de i) a ii). En el caso concreto, la definición de la corrupción 1) describe una situación concreta de exclusión engañosa como desviación de ii) una concepción ideal de la democracia como participación proporcional a la toma de decisión, desviación de este ideal, y iii) de manera implícita explica cómo se puede ir de i) a ii) abriendo el proceso de la toma de decisiones a la gente de manera proporcional con el grado de afectación que experimenten por dichas decisiones.

Esta dimensión ideológica del concepto de corrupción a menudo se esconde detrás de la definición dominante de la corrupción —tanto en el campo económico como jurídico— como «abuso del poder público por fines privados». A primera vista, la definición parece no-ideológica, objetiva y empírica, a pesar de la presencia del concepto «abuso», el cual es muy difícil de precisar. Sin embargo, esta definición refleja el ideal liberal que informa nuestra concepción moderna de la política basada en el individuo y una separación clara entre la esfera privada y la pública. Por esta razón, la corrupción se define como un acto individual que viola la separación entre la esfera pública y la privada, y no como un problema de degradación y deterioro de un régimen, de un sistema político o de una institución.

En la época medieval o premoderna «no existía la separación entre la esfera pública y privada» (Dodd, 2011, p. 720. Traducción propia). Por lo

tanto, las categorías «de lo público y privado son integrales para la noción moderna de la corrupción» (Bratsis, 2003, p. 12. Traducción propia). Esto implica que la concepción moderna de la corrupción como *abuso del poder público por intereses privados* se construye sobre una concepción de la política «que toma por sentado la integridad de la división público-privado» (p. 17. Traducción propia). La definición, por lo tanto, aboga por un ideal político que asume que la clara división entre intereses públicos y privados es no solamente posible sino también deseable. En este sentido, a pesar de su aparente objetividad, esta definición de la corrupción es la expresión de un ideal político específico y también de la manera como este ideal se podría realizar, guardando y aclarando las fronteras entre lo público y lo privado.

Aquí es importante aclarar que el argumento de que la corrupción es un concepto esencialmente ideológico no quiere decir que los otros conceptos políticos no tienen una dimensión ideológica o que no se articulan ideológicamente. La dimensión ideológica, sin embargo, es más importante y esencial en el caso del concepto corrupción porque este, a diferencia de otros conceptos políticos, no se puede desligar de un juicio normativo sobre lo que constituye una condición política sana, deseada o ideal. Es decir, es imposible articular una definición clara de la corrupción que al mismo tiempo no proponga un ideal político, económico, administrativo, social o cultural.

[61]

Este no es el caso de otros conceptos políticos como la democracia, por ejemplo, el cual se puede definir de manera no-normativa o simplemente descriptiva como un «arreglo institucional para llegar a decisiones políticas donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva para el voto de la gente» (Schumpeter, 1950, p. XIII. Traducción propia). En este caso, la definición de la democracia no implica un juicio normativo sobre la deseabilidad de la democracia como un sistema político o sobre la deseabilidad de un sistema político donde haya elecciones. Se trata de una definición descriptiva *per se*, aunque con profundas implicaciones políticas, ideológicas y normativas.

Esta operación es imposible en el caso del concepto de corrupción, el cual es inherentemente normativo. Es imposible desarrollar una definición simplemente descriptiva o neutral de la corrupción porque su definición,

cualquiera sea, conlleva una ideal, un estado deseado o una norma, en relación con la cual se define la desviación que constituye la corrupción. Por lo tanto, en cualquier definición de la corrupción hay siempre una dimensión normativa como abuso —de poder—, degradación, exclusión —política o social—, traición —del interés público—, falta de transparencia —en la toma de las decisiones— o captura del Estado.

Esta es la razón, en parte, por la cual es más difícil llegar a una definición «objetiva» de corrupción, en comparación con otros conceptos como democracia, igualdad, justicia o pobreza. No es coincidencia que no exista un «índice» de corrupción, aunque haya índices de democracia, de pobreza, de desigualdad y de movilidad social. El índice de corrupción que se utiliza de manera más frecuente es el Índice de Percepción de Corrupción —CPI, por su sigla en inglés— desarrollado por Transparency International que, como el mismo nombre lo indica, no mide los niveles de corrupción, sino la percepción de corrupción en un país (Transparency International, s. f. a).

Es interesante notar cómo los intentos por parte de Transparency International de producir una definición de la corrupción objetiva y no-ideológica resultan en una acepción vacua de este como «el abuso del poder encomendado por beneficio privado», el cual reduce la corrupción a un acto individual. (Transparency International, s. f. b). Cualquier intento de darle un contenido específico a la definición anterior conlleva la articulación de un ideal o estándar político, en relación con el cual se define lo que constituye abuso del poder encomendado y lo que es un beneficio privado aceptable o inaceptable. En otras palabras, la definición de la corrupción por Transparency International no elimina la dimensión esencialmente ideológica de la corrupción, simplemente lo aplaza a través de una definición muy general.

2. La dimensión ideológica de la corrupción en la ciencia política

La dimensión ideológica del concepto corrupción es fácil de encontrar en la academia, a pesar de sus pretensiones de objetividad. Para mostrar esto se puede concentrar en los análisis de corrupción dentro del campo de la ciencia política. En este caso, la mayoría de los trabajos sobre corrupción se

pueden agrupar dentro de tres paradigmas: de modernización, económico y político. Naturalmente, no todos los estudios acerca de la corrupción están dentro de estos enfoques, muchos trabajos combinan el enfoque de la modernización con el enfoque económico o con el político; sin embargo, la mayoría y los más significativos análisis de corrupción se pueden categorizar dentro de los anteriores paradigmas.

2.1 Paradigma de modernización: la corrupción como falta de modernización

Desde el enfoque de la modernización, la corrupción surgió como consecuencia de la falta de modernidad o de un proceso de modernización incompleto, por lo tanto, se identifica con fenómenos premodernos — como el nepotismo, el clientelismo, el soborno o el desfalco—, fenómenos que socavaban el ideal del Estado moderno weberiano (Nye, 1967, p. 419). Dado que estos fenómenos están más presentes en los países subdesarrollados, estos son más corruptos que los países desarrollados; en consecuencia, la corrupción marca la diferencia entre el primer y el tercer mundo. No obstante sus diferencias, las múltiples definiciones de corrupción dentro del paradigma modernista —desviación de los deberes formales (Nye, 1967); manera alternativa de articular los intereses de grupos excluidos de la toma de decisiones (Scott, 1969); una institución extralegal utilizada para influir el actuar de la burocracia (Leff, 1964); la desviación del comportamiento de los oficiales públicos de las normas universales (Huntington, 1968)— la articulan como la distancia entre el primer y el tercer mundo, la modernidad y la tradición, lo universal y lo particular. Por esta razón todas estas definiciones se enfocan de manera casi exclusiva en el Estado, en general, y en los funcionarios públicos, en particular, dos características fundamentales de la modernidad. Políticamente hablando, un Estado organizado de manera legal-racional, con una administración pública libre de nepotismo, patronazgo y soborno es lo que distingue a la sociedad moderna de las sociedades tradicionales o en vía de modernización.

Si la falta de modernidad está caracterizada por la corrupción, entonces la modernidad capitalista estaba libre de esta. Como anota Robin Theobald (1990), en el análisis de la corrupción dentro del paradigma de la modernización «las estructuras estatales de Europa

Occidental y EE. UU., supuestamente operan según procedimientos racionales y principios universales donde no hay lugar para personalismo, clientelismo y sobre todo para la confusión entre los intereses privados y públicos» (p. 47. Traducción propia). En otras palabras, la corrupción en el paradigma de modernización articula el ideal de una modernidad capitalista libre de corrupción.

2.2 Paradigma económico: hay que reducir el sector público

Con el ocaso del marco teórico de la modernización, el nuevo enfoque que domina el estudio de la corrupción en la ciencia política, especialmente durante las décadas de 1980 y 1990, es el paradigma económico, en el cual la corrupción está estrechamente relacionada con el Estado y su intervención en la economía. Primero, porque la intervención estatal crea rentas que generan corrupción; segundo, desde la perspectiva de elección racional y la teoría económica agente-principal, los oficiales públicos —que se suponen egoístas y empeñados en maximizar sus ingresos— abusan de su poder público por ganancias personales, siempre y cuando tuvieran una oportunidad.

[64]

En el paradigma económico la corrupción se analiza dentro del enfoque de la elección racional, donde los individuos se suponen como seres egoístas que intentan maximizar su utilidad de manera racional (Mueller, 2003, p. 1). En este sentido, la mera existencia del Estado y sus políticas públicas crean las condiciones para la corrupción.

No es de sorprender que en la mayoría de los análisis económicos la corrupción se defina como abuso del oficio-poder público a favor de intereses privados, una definición que lo limita al sector público (Hodgson y Jiang, 2007, p. 1045). Uno de los más importantes analistas de la corrupción en el paradigma económico argumenta que este fenómeno no se puede encontrar en el sector privado: «La corrupción se debe distinguir de ciertas otras formas de conducta criminal que involucran solamente sujetos privados. La evasión fiscal, el contrabando, el mercado negro, operaciones con información privilegiada en la bolsa [...] se pueden realizar sin abusar del poder público» (Lambsdorff, 2007, p. 19. Traducción propia).

Como muestra el análisis anterior, la definición de corrupción como abuso del poder público, dominante en el análisis económico, restringe este fenómeno al sector público y lo excluye del sector privado, de ahí que si se eliminara el sector público, por definición, la corrupción desaparecería (Kajsiu, 2015).

2.3 Paradigma político: la corrupción de la política

A diferencia del paradigma económico y de la modernización, donde la corrupción se define en términos de un comportamiento individual, en el paradigma político la corrupción hace referencia al proceso político en general. Visto así, la corrupción no se aborda solamente como un fenómeno económico que se relaciona con la violación de la distinción entre lo público y lo privado, o no como «un fracaso individual, sino como un fenómeno social» (Hindess, 2012, p. 11. Traducción propia). Es decir, este enfoque intenta desarrollar un entendimiento más amplio de este fenómeno vinculado con el «deterioro del cuerpo político» (p. 19. Traducción propia). En el enfoque político se retoman planteamientos clásicos que se remontan a pensadores antiguos como Aristóteles y Platón, para quienes la corrupción entraña la degradación de un régimen político —*pthora*— o su perversión —*parekbaseis*— cuando los gobernantes siguen su interés personal en lugar del interés común (Mulgan, 2012, p. 29).

[65]

Para ilustrar este tipo de análisis es pertinente referir el trabajo de J. Patrick Dobel (1978), que utilizando autores clásicos como Platón, Aristóteles y Maquiavelo desarrolla una teoría sobre la corrupción estatal o social como «la incapacidad moral de los ciudadanos de comprometerse moralmente de manera desinteresada con acciones, símbolos e instituciones que benefician al bienestar común» (p. 960. Traducción propia). Aquí afirma que la corrupción no tiene que ver con un comportamiento específico, sino con la desintegración de un orden político producto de la inhabilidad o indisposición «de los ciudadanos de actuar espontáneamente o desinteresadamente para apoyar a otros ciudadanos y a las instituciones comunales» (p. 963. Traducción propia). En este contexto, comportamientos corruptos, como recibir o pedir sobornos, son síntomas de la corrupción más que su encarnación.

Para algunos autores del paradigma político la corrupción significa el fracaso de la democracia, por ello se debería analizar desde la perspectiva de la teoría democrática. Utilizando el marco teórico de Dennis Frank Thompson (1993), Warren (2004, p. 329) sostiene que existe una relación sólida entre la teoría democrática y la corrupción. La corrupción marca el fracaso de la democracia porque viola uno de sus prerequisites fundamentales, en cuanto excluye de manera engañosa o injustificada a los ciudadanos del proceso de toma de decisiones colectivas (p. 333). Compréndase que la preocupación aquí no es en relación con la corrupción o con actos de corrupción en democracia, sino con la corrupción de la misma democracia.

De la misma manera, Michael Johnston (2005) ve la corrupción como un síntoma del fracaso de la política. Para él la esencia del fenómeno no es la exclusión engañosa, sino la injusticia. La corrupción lleva en sí la injusticia, por cuanto le impide al ciudadano buscar su bienestar libre de explotación. Así pues, en relación con la corrupción, «la cuestión es *justicia* —mejorar la habilidad de los ciudadanos de buscar y defender su bienestar económico libre del abuso y explotación de élites políticas y económicas— la oportunidad de participar en procesos económicos y políticos [...] abiertos, competitivos y justos» (p. 187. Traducción propia).

En el paradigma político, la dimensión ideológica de la corrupción es relativamente transparente. Varios autores reconocen que su entendimiento de la corrupción se origina en un ideal político específico. Thompson (1993), sea dicho, argumenta que su concepción de la corrupción institucional «se podría justificar mejor desde [...] la concepción deliberativa de la democracia», dado que «intenta traducir intereses privados directamente en políticas públicas, eludiendo el proceso democrático de discusión y competencia política» (p. 377. Traducción propia). De la misma manera, Warren (2006) plantea que su concepción de la corrupción, como exclusión engañosa, supone un ideal democrático donde «cada individuo potencialmente afectado por una decisión colectiva debería tener la oportunidad de afectar esta decisión proporcionalmente a su interés en su resultado» (p. 804. Traducción propia). La corrupción representa, en consecuencia, una desviación de este ideal. Johnston (2005) también expone el ideal democrático en relación con el cual se desarrolla su concepción de la corrupción: «un

sistema donde la participación económica y política es abierta, vigorosa, y generalmente balanceada —en el sentido de que los actores políticos no dominan la economía y *viceversa*—» (p. 199. Traducción propia). Desde este ideal, la corrupción significa «abuso y explotación por [parte de] las élites políticas y económicas» (p. 187. Traducción propia).

3. La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en la política: Gustavo Petro versus Rodolfo Hernández en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 en Colombia

Dado que cualquier definición de corrupción implica un ideal político, el discurso y las políticas anticorrupción son maneras de abogar por la realización de este mismo ideal. En este sentido, los discursos y las políticas anticorrupción son también esencialmente ideológicas, aunque a menudo se presentan como soluciones técnicas, legales o administrativas. Esto es especialmente claro en las campañas electorales donde, aunque todos los candidatos políticos rechazan y denuncian la corrupción, sus políticas anticorrupción reflejan y fortalecen sus distintas ideologías políticas.

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022 en Colombia, ambos candidatos, Gustavo Petro y Rodolfo Hernández, articularon un fuerte discurso anticorrupción. Este último ubicó el mensaje anticorrupción en el centro de su campaña presidencial. Su mensaje electoral se podría resumir en la idea de que todos los males de Colombia surgen de una clase política corrupta que roba el dinero público:

[67]

Yo primero les quiero decir que el mal de Colombia [...] es que todo lo que pagamos de impuestos, los políticos que nosotros elegimos, llámese el presidente de la República, senadores, representantes, gobernadores diputados, alcaldes y concejales, con raras excepciones, se están robando los recursos públicos. El mal de Colombia no es otro, no es otro que estamos administrados por ladrones que nosotros mismos elegimos (Hernández, 27 de mayo de 2022).

Desde esta perspectiva, la corrupción se define como el robo de recursos públicos por políticos y empleados públicos. Es una articulación de la corrupción que cae dentro de su definición dominante como abuso del poder público por intereses privados. Como ya vio más arriba, este tipo de

definición es altamente ideológico, en cuanto reduce la corrupción al sector público. Desde esta perspectiva, la corrupción privada es casi inexistente. Son los políticos y sus testaferros, no los actores privados como empresarios independientes, quienes han capturado y abusan del Estado.

Esta es una lógica neoliberal muy clara que valoriza el sector privado como fuente de honestidad y eficacia, y denuncia al sector público como fuente de corrupción, abuso e ineficacia. Por lo tanto, la solución anticorrupción que ofrecía Hernández es tan sencilla como lógica dentro de su definición de corrupción. Primero, hay que condenar de manera más severa a los políticos corruptos con «una pequeña modificación al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal para quitarles la impunidad» (CNN Español, 2022, junio 19); segundo, hay que reducir el sector público y la burocracia en general: «Cero burocracias, cero mezquindades» (Hernández, s. f.). A tal fin, el mecanismo principal anticorrupción que propone Hernández (2022) en su programa político es la «La urgente modernización del Estado: una reforma burocrática profunda» (p. 64).

Finalmente, hay que remplazar a los corruptos actores del sector público, los políticos y sus servidores públicos con actores honestos del sector privado, como el mismo Hernández, que no se identifica como político sino como empresario independiente. Según Hernández (29 de septiembre de 2022) los candidatos de su Liga de Gobernantes Anticorrupción deberían ser gente que:

Principalmente que, ojalá, sea un empresario. Principalmente que tenga independencia económica. Principalmente que tenga reconocimiento en el municipio o departamento. No podemos seguir poniendo politiqueros en las alcaldías de los municipios, en la gobernación que el único interés que tienen es robarse la plata de los impuestos de sus mismos coterráneos.

Como muestra la cita anterior, el gobernante ideal para Hernández no viene del sector público sino del sector privado y, especialmente, del empresarial. El candidato ideal sería alguien que tiene experiencia en administración y es independiente, es decir, un empresario que no depende de un salario, como los políticos o los servidores públicos.

Gustavo Petro, por otro lado, aunque denuncia la corrupción de la clase política de una manera muy parecida a Hernández, propone

soluciones anticorrupción muy diferentes. Esto porque con corrupción Petro no entiende simplemente el hecho de que los políticos roban el erario. Cuando habla de una clase política corrupta o cuando pretende derrocar lo que él denomina «un régimen de corrupción» tiene en mente un régimen que es excluyente, antidemocrático y basado en una economía no productiva que se alimenta del dinero fácil del carbón y la cocaína, en una sociedad profundamente desigual, con una política dominada por el clientelismo y la compra de votos (Petro, 22 de mayo de 2022). Por lo tanto, la anticorrupción que propone Petro implica primero democratizar a Colombia y no simplemente una reforma burocrática o el castigo de los políticos corruptos. Anticorrupción, en este contexto, implica remplazar el gobierno de una clase política corrupta con el gobierno del pueblo, remplazar una sociedad desigual y violenta por una sociedad igual y en paz:

Yo creo [...] que las campanas están doblando por una clase política que no va a seguir gobernando a Colombia porque le llegó el momento de gobernar al pueblo, yo creo que las campanas doblan en Colombia por el hambre, por la injusticia social, por la desigualdad, yo creo que las campanas doblan en Colombia por la guerra porque vamos a ser trizas la guerra en Colombia (Petro, 20 de mayo de 2022).

[69]

Aquí la anticorrupción significa el fin, no solamente de la clase política sino del sistema político construido por ella, el fin de la violencia, la desigualdad de la guerra y la construcción de una democracia verdadera. Esta articulación de la anticorrupción como democratización es evidente en el programa de gobierno presentado por Petro y Francia Márquez en las elecciones presidenciales de 2022. Desde la perspectiva petrista, la erradicación de la corrupción resulta en la construcción de una democracia incluyente y plural:

El Pacto Histórico es la construcción de una democracia multicolor con los niños y las niñas, los jóvenes, los adultos mayores, el campesinado, los pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros, indígenas y Rom, las diversidades de género y orientación sexual, las víctimas, los trabajadores, productores, empresarios y actores de la economía popular, en fin, con toda la sociedad para que, con sus voces, sus saberes y su participación, derroquemos el régimen de corrupción (Petro y Márquez, s. f., p. 6).

En su programa electoral, la anticorrupción se equipara con la democratización del Estado, como indica el apartado *Democratización y erradicación del régimen de corrupción* de su programa electoral: «Lucha frontal contra la corrupción. El proceso de democratización del Estado pasa por asegurar un mayor nivel de participación vinculante de la ciudadanía en las decisiones públicas» (Petro y Márquez, s. f., p. 46).

Detrás de las denuncias de la corrupción por parte de Petro y Hernández yacen dos ideologías políticas que a menudo se esconden y se confunden detrás de los discursos anticorrupción. Aunque a veces ellos parecen denunciar el mismo fenómeno, la corrupción de la clase política, su articulación de la corrupción y sus propuestas de lucha anticorrupción son muy diferentes. Estas diferencias, a su vez, son consecuencia de sus diferentes ideales políticos que se expresan a través de, e informan sus discursos anticorrupción.

La Colombia ideal de Hernández es un lugar donde no hay políticos, politiqueros o burocracia, sino empresarios y administradores que manejan el Estado de manera eficiente y ética como si fuera una empresa privada. Aquí el problema de la corrupción se reduce al sector público y a la *robadera* del dinero por los políticos corruptos. Por lo tanto, la solución se restringe a remplazar los políticos corruptos por administradores y empresarios honestos, como él. No es necesaria una reforma profunda del sistema político, no es necesaria una reforma tributaria redistributiva, una profunda reforma agraria o pensional, porque la plata existe, pero se la roban. Uno de sus eslóganes más importantes era «Donde nadie roba la plata alcanza» (Hernández, 2022, p. 5), una visión esencialmente neoliberal donde la política y los politiqueros no se meten con el mercado y los empresarios, y donde no existe ninguna tensión inherente o conflicto de interés entre la democracia y el emprendimiento.

La Colombia ideal de Petro, por el otro lado, es un lugar donde no hay desigualdad, no hay concentración de tierras y capitales, y donde no existe un sistema económico de explotación basado en el extractivismo y la cocaína, sino una economía productiva basada en la tecnología, donde gobierne el pueblo y no las élites, donde no haya exclusión de los grupos marginalizados. Por lo tanto, su reforma anticorrupción implica la materialización de este ideal político a través de reformas políticas,

agrarias y tributarias más profundas de las que proponía Hernández. Son dos visiones políticas diferentes que producen dos discursos de corrupción y anticorrupción diferentes que a menudo se confunden detrás de la denuncia de la misma clase política corrupta.

4. Implicaciones de la lucha anticorrupción

Dado que la corrupción es un concepto que marca la distancia entre un ideal y su falta de realización, los discursos anticorrupción y las propuestas que ellos engendran no sólo sirven para eliminar fenómenos específicos, como soborno o abuso del poder público, sino para implementar y legitimar ideales políticos determinados. Contra la corrupción se podría abogar al mismo tiempo por más capitalismo, más mercado, más democracia, menos impuestos y más gasto social. En este sentido, la corrupción es un enemigo muy útil por cuanto sirve no solamente para implementar una agenda política, sino para ocultar sus contradicciones internas. Esta utilidad política puede explicar tanto la predominancia de las propuestas anticorrupción como su escaso éxito.

Esto no quiere decir que las políticas anticorrupción sean inútiles, aún menos que se debería intentar construir propuestas anticorrupción libres de ideología. La corrupción es un concepto esencialmente ideológico, por lo cual sería imposible construir propuestas anticorrupción libres de esta. Al contrario, la mejor política anticorrupción es una que de manera transparente ponga sobre la mesa sus ideales y suposiciones políticas en lugar de implementarlos o legitimarlos sigilosamente. Por esta razón, las propuestas anticorrupción del paradigma económico son las más problemáticas, porque intentan esconder sus ideales políticos debajo del disfraz de la tecnocracia y la ciencia. Ninguna cantidad de análisis econométrico puede superar el problema de la definición de la corrupción que permanece como un asunto ineludiblemente ideológico.

Muchos de los análisis de la corrupción del paradigma económico han sido utilizados por instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional para justificar sus reformas neoliberales. Hay que decirlo: en la mayoría de las políticas anticorrupción el problema de la definición del fenómeno y sus implicaciones ideológicas se ignoran. El afán de luchar contra la corrupción a menudo supera la necesidad lógica de definir lo que se está combatiendo.

Este afán ha penetrado la literatura sobre la corrupción en tal medida que incluso autores reconocidos como Johnston (2005) elogian los análisis al respecto que ignoran el asunto de definición: «el problema de definiciones [de corrupción] no se ha resuelto sino evitado —sabiamente en la mayoría de los casos— para enfocarse en los procesos que se califican como corruptos desde cualquier definición» (p. 18. Traducción propia). De la misma manera, uno de los autores más importantes en el paradigma económico sostiene que: «Las definiciones de la corrupción se pueden discutir ampliamente sin que necesariamente le ofrezcan un valor agregado al lector. [...] estos debates tienden a absorber mucha de la energía que se necesita desesperadamente en otros lados» (Lambsdorff, 2007, p. 15). Los «otros lados» son los esfuerzos necesarios para combatir la corrupción.

El afán de luchar contra la corrupción redujo este fenómeno al soborno, el cual se puede medir y cuantificar, ignorando otros fenómenos más complejas y difíciles de cuantificar, como la captura del Estado. No es de sorprender que estos tipos de análisis encuentren más corrupción en el tercer mundo que en el primero y más corrupción en el sector público que en el sector privado. El problema aquí es que el soborno no se trata como consecuencia de la corrupción del sistema político, sino como la corrupción en sí misma. En la teoría de Dobel (1978), por ejemplo, donde la corrupción se define como la pérdida de la lealtad cívica, el soborno es una expresión de esa pérdida, pero no algo idéntico a ella. Es posible tener una pérdida de lealtad cívica sin altos niveles de soborno.

A diferencia del paradigma económico, el enfoque político es mucho más transparente, porque expone de manera explícita el ideal político con el cual define la corrupción. Entonces, para construir una propuesta anticorrupción transparente, se debería empezar con una concepción de la corrupción surgida desde este enfoque. La concepción política de la corrupción hace referencia a la degradación de un orden político y no simplemente a conductas específicas corruptas. Esto supone que es imposible luchar contra la corrupción *per se*, porque no es más que una consecuencia o la manifestación de problemas más amplios de un orden político. En este sentido, una política anticorrupción real comporta interrogar y mejorar un orden político, su funcionamiento, su legitimidad e integridad. Es decir, la mejor política anticorrupción es una que no lucha, sino que construye un orden político legítimo y con integridad. Esta es una tarea tanto política y no simplemente tecnocrática y jurídica.

La solución jurídica del problema de la corrupción es tan soñada como insuficiente por tres razones: primero, porque jurídicamente no se puede luchar contra la corrupción, sino solamente sus consecuencias o síntomas, como el peculado, el cohecho u otras violaciones que son parte de, pero no idénticas a, con la corrupción como fenómeno. De hecho, aunque en la legislación colombiana se menciona la corrupción, en realidad se trata de fenómenos muy específicos como cohecho, peculado o interés indebido en el manejo de contratos. La corrupción privada, por ejemplo, se define en el artículo 250-A del Código de Penal de Colombia (Ley 599 de 2000) como «una dádiva o cualquier beneficio no justificado [...] a directivos, administradores, empleados o asesores de una sociedad, asociación o fundación»; es decir, se trata de un soborno, pero en el sector privado, no del público.

Esta es una tendencia común que se encuentra en casi todos los códigos penales. Para los penalistas «el discurso de la corrupción es —solamente— sobre cohecho, aceptación de beneficios y asuntos muy ligados a eso. En su esencia la injusticia de corrupción entendida de esta manera consiste en comprar o vender decisiones equivocadas» (Zimmermann, 2021, December 17. Traducción propia).

[73]

Sin embargo, el concepto de la corrupción no se puede reducir a estos fenómenos que, más que su representación, son su consecuencia. Esto implica —y aquí se llega al segundo punto— que la lucha jurídica es siempre tardía, porque está tratando los síntomas o las consecuencias más que las causas de la corrupción que son siempre políticas. En este sentido, el sistema de justicia es la última no la primera línea de defensa contra la corrupción. Una sociedad que espera liberarse de la corrupción sistémica simplemente a través del sistema de justicia ya está cerca de ser derrocada por este fenómeno. Esto es un punto significativo porque muchas campañas anticorrupción ponen al sistema de justicia a encabezar la erradicación de este fenómeno, olvidando que la justicia puede corregir pero no eliminar la corrupción, especialmente cuando se trata de un fenómeno sistémico.

Finalmente, es muy difícil que la lucha anticorrupción, desde la perspectiva jurídico, satisfaga las expectativas del público, dado que la primera define a la corrupción en términos muy restringidos como cohecho, mientras que el segundo —el público— a menudo entiende la corrupción en

términos políticos e ideológicos amplios, como la degradación de un orden político. Es decir, la expectativa anticorrupción del público no tiene que ver simplemente con casos específicos de cohecho o corrupción, sino con la injusticia o degradación de un sistema político o económico en general. Por esta razón, el sistema judicial difícilmente puede satisfacer todas las expectativas anticorrupción del público.

Un ejemplo típico de esta situación se dio en Estados Unidos después de la crisis financiera de 2008, donde el público estaba muy indignado con la corrupción del sistema bancario, pero el sistema de justicia fue incapaz de producir condenas para los responsables de la crisis (Taylor, 2013, May 13). Mientras que para el sistema de justicia de Estados Unidos la corrupción es un acto individual de abuso, para el público norteamericano la corrupción es una característica sistémica del sector bancario y de Wall Street.

Por todas las razones anteriores, el sueño del activismo judicial de limpiar la política a través de jueces y fiscales honestos se puede transformar en una pesadilla si se delega el trabajo de la reducción de la corrupción solamente a la Rama Judicial. Obviamente, con esto no se quiere afirmar que jueces y fiscales honestos no son necesarios y esenciales en la lucha contra la corrupción, sino resaltar que la lucha judicial no es suficiente y puede ser contraproducente, incluso cuando es bien intencionada. Dada su ineludible dimensión ideológica, la corrupción es sobre todo un fenómeno político antes que jurídico.

Este es el aprendizaje de distintos intentos de limpiar la política que se basaron principalmente en la Rama Judicial. El último gran ejemplo de este intento en América Latina fue la operación Lava Jato (2014-2022) en Brasil, la cual culminó con la condena del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y logró «244 convicciones sobre cargos de corrupción por un total de 2249 años de condenas» (Mészáros, 2020, p. 58. Traducción propia). Las más recientes investigaciones de este proceso muestran que no ha servido para fortalecer la democracia brasileña (Estrada y Bourcier, 2022, March 11). Según algunos investigadores, la cruzada anticorrupción de Lava Jato no solamente debilitó el debido proceso en la jurisprudencia de Brasil, sino también la misma democracia brasileña, empoderando «el autoritarismo de la derecha parlamentaria y extraparlamentaria» (Mészáros, 2020, p. 57. Traducción propia).

Algo parecido sucedió con otro ejemplo significativo del activismo judicial, la operación anticorrupción Manos Limpias —*Mani Pulite*— en Italia durante el periodo 1992-1996. Esta operación acabó con los viejos partidos políticos y los más importantes representantes de la clase política tradicional en Italia, por lo tanto, se denominó «la revolución de los jueces» (Della Porta y Vanucci, 2007, p. 830. Traducción propia). Aunque en su tiempo la operación *Mani Pulite* recibió un fuerte apoyo del público italiano y alimentó bastante optimismo, su efecto de largo plazo ha sido «un pesimismo muy arraigado sobre la integridad de las élites económicas y políticas; una deslegitimización de casi todas autoridades institucionales; el refuerzo de la tolerancia generalizada a las prácticas ilegales» (Vannucci, 2009, p. 258. Traducción propia).

Las campañas judiciales contra la corrupción, incluso cuando tienen éxito en la exposición y condena del abuso del poder público por intereses privados, «no pueden eliminar las causas profundas de la corrupción» (Vannucci, 2016, p. 66. Traducción propia). La lucha judicial contra la corrupción en Italia logró condenar a muchos políticos, pero no pudo cambiar las estructuras políticas, sociales y económicas que alimentaban el fenómeno. Por lo tanto, fue una campaña que al final del día le abrió camino a Silvio Berlusconi, el primer ministro más cuestionado por corrupción en la historia de Italia.

[75]

La experiencia de los países exitosos en bajar los niveles de corrupción muestra que esta reducción no se lidera por el sistema judicial. En el caso de Chile, uno de los países con los más bajos niveles de corrupción en América Latina, «la gente no les atribuye a las Cortes el mérito de aplastar la corrupción y no confía plenamente en ellos» (Mungiu-Pippidi, 2016, p. 101. Traducción propia). En general, en los pocos países donde la lucha anticorrupción ha tenido éxito, «las restricciones legales de la corrupción parece haber seguido y no liderado cambios en el balance social del poder y la adopción de políticas de buen gobierno» (Mungiu-Pippidi, 2016, p. 101. Traducción propia).

Las sociedades que esperan la liberación de la corrupción solamente por la Rama Judicial ya han sido derrotadas por ese fenómeno. La Rama Judicial es la última línea de defensa que puede limitar pero no contener ni remediar la corrupción que produce todo el sistema político, desde el

clientelismo, el patronazgo, el conflicto de intereses, el peculado o el robo de los recursos públicos en general.

Conclusión: por una lucha anticorrupción transparente

En este artículo se ha argumentado que la corrupción es un concepto esencialmente ideológico. Esto quiere decir que cualquier definición de la corrupción más allá de su sentido básico como degradación de un orden político, social, moral o económico se erige sobre un ideal político, social, moral o económico. En este sentido, cualquier definición de la corrupción política articula un ideal político deseable, identifica su ausencia en la realidad política y de manera implícita indica el camino para realizarlo, eliminando la corrupción. La lucha anticorrupción, entonces, implica la implementación de un ideal político, económico o social.

Esta dimensión ideológica a menudo se ignora y a veces se oculta detrás de articulaciones de la corrupción como un fenómeno objetivo que se puede identificar, medir y eliminar, independientemente de los ideales políticos que uno sostiene. Como consecuencia, se construyen políticas anticorrupción que no son transparentes, en cuanto no exponen los ideales, los supuestos y las agendas políticas que intentan implementar a través de las políticas anticorrupción. Son políticas que bajo la bandera anticorrupción implementan de manera sigilosa una agenda política que no necesariamente reduce los niveles de corrupción.

Para ser eficaz, la política anticorrupción debería ser transparente en sus supuestos y en su agenda ideológica. Una política anticorrupción transparente reconoce su sesgo ideológico y la agenda política que busca implementar para eliminar la corrupción. También reconoce que la corrupción, independientemente de su definición, es consecuencia de la degradación de un sistema político, social o económico. Por lo tanto, su reducción implica reformas sistémicas para eliminar las causas que producen la corrupción, en lugar de luchar contra la consecuencia, que es la corrupción.

Es en este sentido que algunas de las mejores políticas anticorrupción ni siquiera mencionan este fenómeno. Son políticas que tienen como objetivo la construcción de un orden político, social y económico más justo, más eficaz y más legítimo. La reducción de la corrupción es la consecuencia lógica de la construcción de este orden, pero no debería ser su razón de ser.

Referencias bibliográficas

1. Acemoglu, Daron & Verdier, Thierry. (2000). The Choice between Market Failures and Corruption. *The American Economic Review*, 90 (1), pp. 194-211. <https://doi.org/10.1257/aer.90.1.194>
2. Aidt, Toke. (2009). Corruption, Institutions, and Economic Growth. *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (2), pp. 271-291. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp012>
3. Bratsis, Peter. (2003). The Construction of Corruption, or Rules of Separation and Illusions of Purity in Bourgeois Societies. *Social Text*, 21 (4), pp. 9-33. https://doi.org/10.1215/01642472-21-4_77-9
4. CNN Español. (2022, junio 19). Las 5 propuestas clave de Rodolfo Hernández para ser presidente de Colombia. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/19/rodolfo-hernandez-propuestas-elecciones-colombia-orix/>
5. Colombia. Congreso de la República. Ley 599. (Julio 24 de 2000). Por la cual se expide el Código Penal. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>
6. Della Porta, Donatella y Vannucci, Alberto. (2007). Corruptin and Anti-Corruption: The Political Defeat of “Clean Hands” in Italy. *West European Politics*, 30 (4), pp. 830-853. <https://doi.org/10.1080/01402380701500322>
7. Dobel, J. Patrick. (1978). The Corruption of a State. *The American Political Science Review*, 72 (3), pp. 958-973. <https://doi.org/10.2307/1955114>
8. Dodd, Gwilym. (2011). Corruption in the Fourteenth-Century English State. *International Journal of Public Administration*, 34 (11), pp. 720-730. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.598273>
9. Estrada, Gaspard & Bourcier, Nicolas. (2022, March 11). “Lava Jato,” the Brazilian Trap. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/archives/article/2022/03/11/lava-jato-the-brazilian-trap_5978421_113.html
10. Gupta, Akhil. (1995). Blurred Boundaries: The Discourses of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State. *American Ethnologist*, 22 (2), pp. 375-402. <https://doi.org/10.1525/ae.1995.22.2.02a00090>
11. Hernández, Rodolfo. (2022). Colombia, un país eficiente y moderno. En: *Programa del gobierno del candidato presidencial* (pp. 60-65). Liga de Gobernantes Anticorrupción. <https://alertas-v3.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2022/05/Programa-de-Gobierno.-RODOLFO-HERN%C3%81NDEZ..pdf>
12. Hernández, Rodolfo. (27 de mayo de 2022). Discurso de cierre de campaña. Piedecuesta, Colombia, 27 mayo 2022. [Archivo de video]. *Youtube*. <https://www.youtube.com/watch?v=KfBQesV6CSw>
13. Hernández, Rodolfo. (29 de septiembre de 2022). *NI BANDIDOS, NI POLITIQUEROS, Necesitamos BUENOS ADMINISTRADORES*. [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=t_BruOpKRRw

14. Hernández, Rodolfo. (s. f.). Tips del ingeniero Rodolfo Hernández. *Rodolfo Hernández, Senador de Colombia*. <https://www.ingrodolfohernandez.com/tips/>
15. Heywood, Andrew. (2012). *Political Ideologies: An Introduction*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-0-230-36994-8>
16. Hindess, Barry. (2012). Introduction: How Should we Think about Corruption? In: Barcham, Manuhia; Hindess, Barry & Larmore, Peter (Eds.). *Corruption, Expanding the Focus* (pp. 1-25). Australian National University. <https://doi.org/10.22459/CEF.09.2012.01>
17. Hodgson, Geoffrey & Jiang, Shuxia. (2007). The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective. *Journal of Economic Issues*, 41 (4), pp. 1043-1061. <https://doi.org/10.1080/00213624.2007.11507086>
18. Huntington, Samuel. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University.
19. Johnston, Michael. (2005). *Syndromes of Corruption*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490965>
20. Kajsio, Blendi. (2015). *A Discourse Analysis of Corruption: Instituting Neoliberalism against Corruption in Albania, 1998-2005*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315564661>
21. Kajsio, Blendi. (2020). ¿Corrupción pública o privada? La dimensión ideológica de los discursos anticorrupción en Colombia, Ecuador y Albania. Tirant Lo Blanch. <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.07>
22. Lamsdorff, Johann. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492617>
23. Mauro, Paolo. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), pp. 681-712. <https://doi.org/10.2307/2946696>
24. Leff, Nathaniel. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioural Scientist*, 8 (3), pp. 8-14. <https://doi.org/10.1177/000276426400800303>
25. Mészáros, George. (2020). Caught in an Authoritarian Trap of Its Own Making? Brazil's "Lava Jato" Anti-Corruption Investigation and the Politics of Prosecutorial Overreach. *Journal of Law and Society*. 47 (1), pp. 54-73. <https://doi.org/10.1111/jols.12245>
26. Miller, Seumas. (2010). *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818622>
27. Mulgan, Richard. (2012). Aristotle on Legality and Corruption. In: Barcham, Manuhia; Hindess, Barry & Larmore, Peter (Eds.). *Corruption, Expanding the Focus*. (pp. 25-37). Australian National University. <https://doi.org/10.22459/CEF.09.2012.02>
28. Mueller, Dennis. (2003). *Public Choice III*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813771>

29. Mungiu-Pippidi, Alina. (2016). The Quest for Good Governance: Learning from Virtuous Circles. *Journal of Democracy*, 27 (1), pp. 95-109. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0000>
30. Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61 (2), pp. 417-427. <https://doi.org/10.2307/1953254>
31. Pardo Manrique, Román Ángel. (2018). La corrupción como descomposición de las relaciones constitutivas del ser humano. Una reflexión teológica. *Veritas*, 41, pp. 89-115. <https://doi.org/10.4067/S0718-92732018000300089>
32. Petro, Gustavo. (20 de mayo de 2022). Cierre de Campaña en Medellín - Antioquia - 20 de mayo de 2022. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=4FvSfQXWUPA>
33. Petro, Gustavo. (22 de mayo de 2022). Discurso Gustavo Petro en cierre de campaña en Bogotá - 22 de mayo de 2022. [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=fqdN8UYsw6w&t=1s>
34. Petro, Gustavo y Márquez, Francia. (s. f.). Colombia potencia mundial de la vida. Programa de Gobierno, Bogotá, 2022-2026. <https://jorgebastidas.com/wp-content/uploads/2022/03/Programa-de-Gobierno-Gustavo-Petro.pdf>
35. Philp, Mark. (1997). Defining Political Corruption. *Political Studies*, 45 (3), pp. 436-462. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00090>
36. Philp, Mark & Dávid-Barrett, Elizabeth. (2015). Realism about Political Corruption. *Annual Review of Political Science*. 18, pp. 387-402. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-092012-134421>
37. Rawls, John. (2019). Justicia como «fairness»: política, no metafísica. *Revista de Ciencia Política*, 12 (1-2), pp. 89-118. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6830>
38. Rose-Ackerman, Susan & Palifka, Bonnie J. (2016). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>
39. Scott, James. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, 63 (4), pp. 1142-1158. <https://doi.org/10.2307/1955076>
40. Schumpeter, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row.
41. Taylor, James. (2013, May 13). Why Have so Few Bankers Gone to Jail? *The Economist*. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2013/05/13/why-have-so-few-bankers-gone-to-jail>
42. Theobald, Robin. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*. Duke University. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-20430-4>

43. Thompson, Dennis Frank. (1993). Mediated Corruption: The Case of the Keating Five. *American Political Science Review*, 87 (2), pp. 369-81. <https://doi.org/10.2307/2939047>

44. Thompson, Dennis Frank. (1995). *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Brookings Institute.

45. Transparency International. (s. f. a). Corruption Perception Index: 2024. <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

46. Transparency International. (s. f. b). What is Corruption? <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

47. Vannucci, Alberto. (2009). The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics*, 1 (2), pp. 233-264.

48. Vannucci, Alberto. (2016). The Clean Hands (Mani Pulite) Inquiry and its Effects on the Italian Political System. *Em Debate, Belo Horizonte*, 8 (2), pp. 62-68.

49. Warren, Mark. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48 (2), pp. 328-43. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x>

50. Warren, Mark. (2006). Political Corruption as Duplicitous Exclusion. *PS: Political Science and Politics*, 39 (4), pp. 803-807. <https://doi.org/10.1017/S1049096506060975>

51. Zimmermann, Till. (2021, December 17). Fighting Corruption with Criminal Law. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/fighting-corruption-with-criminal-law/>



Tendencias, perspectivas y desafíos de la gobernanza en salud. Un análisis bibliométrico*

Óscar Marino López Mallama (Colombia)**

Marisol Uribe Jiménez (Colombia)***

Alexander Almeida Espinosa (Colombia)****

Resumen

Este artículo de revisión tiene como objetivo realizar un análisis exhaustivo mediante técnicas bibliométricas avanzadas para identificar tendencias, patrones y áreas clave de investigación en gobernanza en salud. Se recuperaron 1102 artículos científicos de la base de datos Scopus, los cuales fueron examinados mediante indicadores bibliométricos y la construcción de mapas de redes utilizando el software VOSviewer. Los resultados abarcan los países, autores y revistas más influyentes, los textos más citados y los temas clave abordados, tales como adaptabilidad, equidad, seguridad, colaboración entre sectores, aspectos legales y éticos, administración y gestión de sistemas sanitarios, y seguridad sanitaria. Estos hallazgos proporcionan una visión panorámica valiosa para futuras investigaciones y la formulación de políticas de salud en el ámbito global. Se concluye que los marcos de gobernanza en salud deben adaptarse a contextos específicos, integrando tanto los aspectos éticos como prácticos de la gestión sanitaria, y que la formulación de políticas públicas debe basarse en principios de equidad, eficiencia y cooperación intersectorial entre los actores públicos y privados.

[81]

* Artículo derivado del proceso de tesis del doctorado en Administración *La salud y la racionalidad económica de mercado: Una mirada desde los planes de desarrollo en Colombia 1990-2022*, Universidad del Valle.

** Economista. Fisioterapeuta. Especialista en Control Integral de Gestión y Auditoría de Servicios de Salud. Especialista en Gerencia Financiera. Especialista en Administración de la Calidad Total y la Productividad. Magíster en Políticas Públicas. Magíster en Administración en Salud. Docente e investigador de la Universidad del Valle y de la Institución Universitaria Antonio José Camacho. Correo electrónico: oscar.mallama@correounivalle.edu.co - Orcid: 0000-0002-3543-9123 - Google Scholar: https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=7n_8RPYAAAAJ

*** Contadora Pública. Correo electrónico: marisol.uribe@correounivalle.edu.co - Orcid: 0000-0002-3322-265X

**** Administrador de Empresas. Economista. Fisioterapeuta. Especialista Auditoría en Salud. Especialista en Gerencia de la Seguridad Social. Magíster en Administración. Doctor en Ciencias Económicas Administrativas. Doctor en Ciencias de Salud. Docente e investigador de la Universidad del Valle y de la Institución Universitaria Antonio José Camacho. Correo electrónico: alexander.almeida@correounivalle.edu.co - Orcid: 0000-0002-5597-0405 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=0rl-RdsAAAAJ>

Palabras clave

Administración Pública; Políticas Públicas; Gobernanza; Salud; Bibliometría.

Fecha de recepción: mayo de 2024 • Fecha de aprobación: marzo de 2025

Cómo citar este artículo

López Mallama, Óscar Marino; Uribe Jiménez, Marisol y Almeida Espinosa, Alexander. (2025). Tendencias, perspectivas y desafíos de la gobernanza en salud. Un análisis bibliométrico. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 81-113. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a04>

Trends, Perspectives, and Challenges in Health Governance. A Bibliometric Analysis

Abstract

This review article aims to conduct a comprehensive analysis using advanced bibliometric techniques to identify trends, patterns, and key areas of research in health governance. A total of 1102 scientific articles were retrieved from the Scopus database, which were examined using bibliometric indicators and network maps built with VOSviewer software. The results cover the most influential countries, authors, and journals, the most cited texts, and key themes such as adaptability, equity, security, inter-sector collaboration, legal and ethical aspects, management and governance of health systems, and health security. These findings provide a valuable panoramic view for future research and the formulation of global health policies. It is concluded that health governance frameworks should be adapted to specific contexts, integrating both ethical and practical aspects of health management, and that public health policy formulation should be based on principles of equity, efficiency, and intersectoral cooperation between public and private actors.

Keywords

Public Administration; Public Policies; Governance; Health; Bibliometrics.

Introducción

La gobernanza en salud ha sido un tema de creciente interés y debate en los últimos años, abarcando una amplia gama de aspectos que van desde la configuración de sistemas hospitalarios (Wu, Ma y Mi, 2024; Yan y He, 2024) hasta las implicaciones de las nuevas tecnologías en los sistemas sanitarios mundiales (Cozzoli, Salvatore, Faccilongo y Milone, 2022; Ramezani *et al.*, 2023; Zhang *et al.*, 2023). Este interés se ha visto impulsado por diversos factores, como los cuestionamientos surgidos frente a las estrategias utilizadas durante la crisis sanitaria mundial desencadenada por la pandemia de COVID-19 (Chattu *et al.*, 2024; Priya *et al.*, 2023) y la expansión de enfoques neoliberales en el ámbito de la salud (Suh y Vijayakumar, 2023).

En este contexto, la producción científica en el campo de la gobernanza en salud ha experimentado un notable crecimiento, lo cual plantea la necesidad de herramientas que permitan cuantificar y analizar esta vasta cantidad de información de manera objetiva y sistemática (Álvarez, Durán, Montalván y del Río, 2023); y la bibliometría responde a esta necesidad, ya que permite cumplir dos objetivos cruciales en los procesos de revisión de literatura: analizar el desempeño de la producción científica en los ámbitos individual e institucional, y construir una cartografía que revele la dinámica y estructura de los campos de conocimiento relacionados con la gobernanza en salud (Donthu *et al.*, 2021a; Jemghili, Ait Taleb y Khalifa, 2021).

[83]

En este sentido, este artículo de revisión se propone realizar un análisis bibliométrico exhaustivo sobre la gobernanza en salud, con el objetivo de identificar tendencias, patrones y áreas de investigación clave en este campo. Mediante la aplicación de técnicas bibliométricas avanzadas, se busca comprender la evolución de la producción científica en términos de tiempo, las instituciones, países, revistas y autores más influyentes en el campo, así como determinar su estructura temática, con lo cual se obtiene una visión panorámica, brindando información valiosa para futuros estudios y la toma de decisiones en políticas de salud en el ámbito global.

1. Marco teórico y conceptual

El concepto de gobernanza ha progresado desde el enfoque tradicional de gobierno hacia una perspectiva de colaboración e inclusión, reconociendo la importancia de la interacción entre agentes

gubernamentales, las empresas y la sociedad (Aguilar, 2015; Arah, 2003; García y Tabarquino, 2024). En ese sentido, la gobernanza dentro de los sistemas de salud pasa por la administración de los recursos y se enfoca en la transparencia, las relaciones y la rendición de cuentas (Kelley, 2011; Missoni, Pacileo y Tediosi, 2019; Moon, 2021). Además, se ha convertido en un campo de estudio dentro de las ciencias sociales, demostrando el papel que desempeña la gestión pública y la coordinación entre actores (Andrade *et al.*, 2024; Craig, Katikireddi, Leyland y Popham, 2017; López, 2023).

La gobernanza es un proceso que ha influido en los diferentes modelos políticos de la administración pública, intentado dar respuestas a las nuevas condiciones sociales (Aguilar, 2015; García y Tabarquino, 2024), en la que se reconoce la importancia de los enfoques inclusivos que procuren la equidad en el acceso a los servicios de salud (Arredondo, 2020). Esto ha motivado a realizar estudios que permitan la adaptación de políticas que promocionen la cobertura universal (Lal *et al.*, 2022) y que se alineen con la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos para atender las necesidades de salud de la población (Roberti *et al.*, 2024). Frente a las políticas públicas, la gobernanza en salud puede tener una perspectiva flexible con capacidad de adaptarse a contextos sociales, económicos y ambientales dinámicos (Morris y D'Souza, 2023).

[84]

2. Metodología

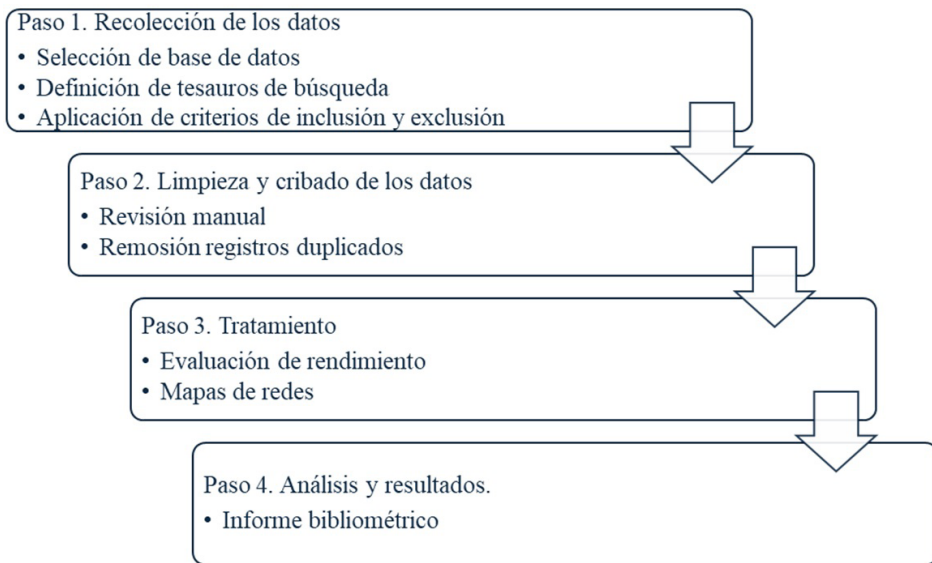
La bibliometría es un reconocido método cuantitativo que utiliza herramientas matemáticas y estadísticas para análisis de retrospectiva y descripción de artículos publicados (Ding y Yang, 2022; Donthu *et al.*, 2021a). Permite explorar de manera rigurosa grandes volúmenes de datos científicos y comprender información básica, el estado del arte y las tendencias emergentes en la literatura de manera rápida y sencilla (Jemghili, Ait Taleb y Khalifa, 2021). Este método se encuentra impulsado por su influencia interdisciplinaria, siendo útil para el examen de diversos campos como la agricultura, la biología, la informática, la economía, entre otros (Álvarez *et al.*, 2023).

Los resultados de los estudios bibliométricos permiten a los investigadores obtener una visión integral de un tema, identificar brechas para futuros estudios, derivar nuevos conocimientos o incluso posicionar sus contribuciones en un campo específico (Donthu *et al.*, 2021b). Esta

información también se utiliza con frecuencia para desarrollar direcciones y establecer políticas de investigación, o para satisfacer necesidades de gestión en las instituciones de educación superior (Al-Jamimi, BinMakhashen y Bornmann, 2022).

Por esta razón, para el desarrollo de este artículo se propone una metodología bibliométrica, la cual se divide en dos categorías: evaluación de rendimiento y representación visual de la estructura científica —mapas de redes—. La evaluación de rendimiento se utiliza para determinar las contribuciones individuales en la investigación, mientras que la representación visual se enfoca en las interconexiones entre estos componentes (Donthu et al., 2021b), siguiendo los pasos definidos por Rajae Jemghili, Abdelmajid Ait Taleb y Mansouri Khalifa (2021) (véase [gráfica 1](#)).

Gráfica 1. Proceso metodológico.



Fuente: elaboración propia a partir de Jemghili, Ait Taleb y Khalifa (2021).

2.1 Recolección de datos

Para la recuperación de la información se seleccionó la base de datos Scopus, gracias a su cobertura amplia e inclusiva de contenidos

(Echchakoui, 2020) y por sus funciones prácticas incorporadas como los perfiles individuales para todos los autores, instituciones y fuentes seriadas; además, en comparación con otras bases de datos como Web of Science (WoS), sus indicadores de impacto funcionan igual o incluso mejor (Pranckuté, 2021).

En cuanto a los tesauros incluidos en la ecuación de búsqueda, se eligieron *health governance*, *healthcare governance*, *health policy governance*, *health management governance*, *health administration governance* y *public health governance*, los cuales se utilizaron de manera indistinta para garantizar la recuperación de la mayor cantidad de investigaciones sobre gobernanza en salud.

La búsqueda se limitó a documentos tipo artículos científicos, dado que estos son revisados rigurosamente por pares académicos, lo que asegura la calidad de su contenido. No se realizaron exclusiones adicionales, ya que el objetivo es analizar el tema de manera global.

Gráfica 2. Ecuación de búsqueda.

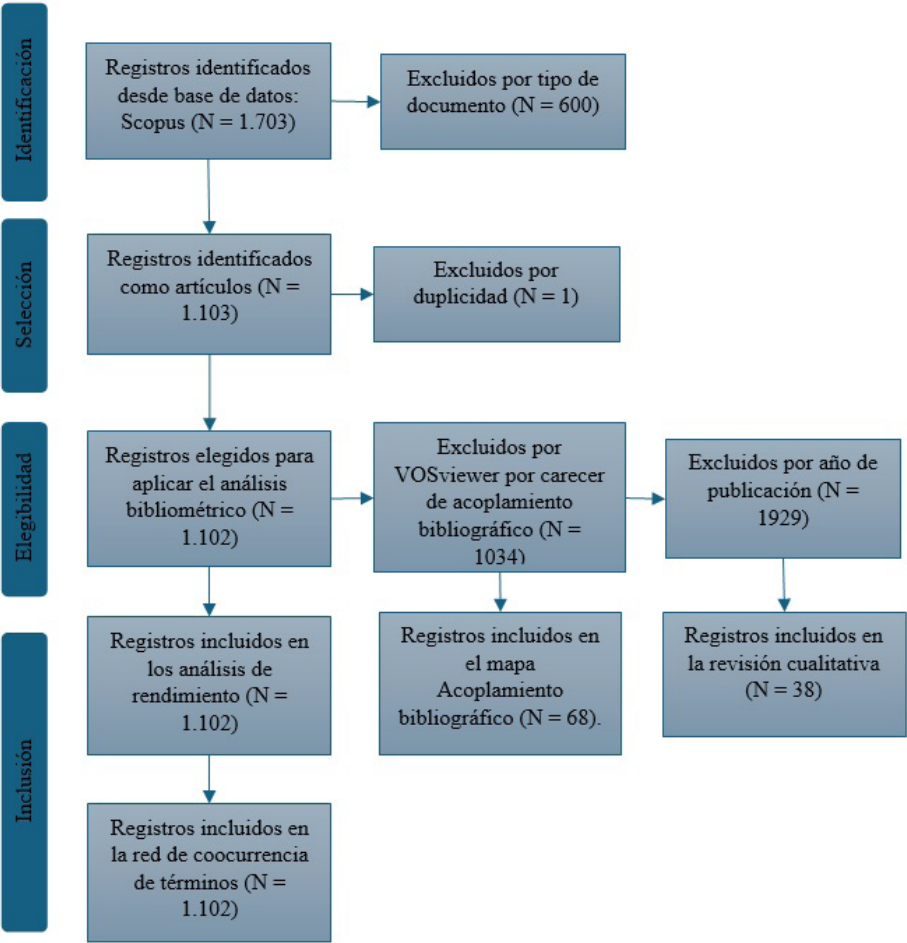
[86] ((TITLE – ABS – KEY("health governance") OR TITLE – ABS
– KEY("healthcare governance") OR TITLE – ABS
– KEY("health policy governance") OR TITLE – ABS
– KEY("health management governance") OR TITLE – ABS
– KEY("health administration governance") OR TITLE – ABS
– KEY("public health governance")) AND (LIMIT
– TO (DOCTYPE, "ar")))

Fuente: elaboración propia.

2.2 Limpieza y cribado de datos

A partir de la ecuación de búsqueda se obtuvieron 1103 registros al 5 de abril de 2024, los cuales fueron revisados manualmente por los investigadores para identificar su correspondencia con el tema de estudio y eliminar registros duplicados. Para este caso, se eliminó un solo documento. De manera adicional, para cada uno de los análisis se realizaron procedimientos de inclusión y exclusión, siguiendo los parámetros de la metodología PRISMA (Page et al. 2021) (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Criterios de inclusión y exclusión.



Fuente: elaboración propia a partir de Page et al. (2021).

2.3 Tratamiento de datos

El tratamiento de los datos se llevó a cabo en dos etapas. La evaluación de rendimiento que se realizó por medio de la aplicación de indicadores bibliométricos, los cuales se eligieron con base en la literatura disponible. Específicamente, se describe la cronología de la producción científica respecto a la gobernanza en salud, se presentan los países, autores y revistas más influyentes, así como los textos más citados. Estos datos son extraídos de la herramienta integrada para análisis descriptivos de Scopus y para complementarlos se detallan también las citas totales, la institución

con mayor cantidad de publicaciones por país, el índice h, la afiliación institucional de los autores, el índice SJR de Scimago y el índice de citas normalizado de Scopus para cada revista. Esta información permite tener un panorama integral sobre cómo se ha desarrollado la investigación frente al campo temático.

En la segunda parte se construyeron dos mapas de redes. La red de acoplamiento bibliográfico que permite identificar la relación entre dos artículos cuando estos comparten citas entre sí, el cual posibilita determinar las líneas temáticas en las que se ha desarrollado la investigación de un campo de conocimiento (Phan Tan, 2022). De manera adicional, se construyó la red de coocurrencia de términos, la cual establece las conexiones entre términos clave en la literatura para revelar los elementos fundamentales. Estos términos clave resumen de manera breve y precisa el contenido esencial y los puntos cruciales de un conjunto de artículos, siendo elementos textuales fundamentales (Yuan *et al.*, 2022). Estos mapas fueron construidos en el *software* bibliométrico VOSviewer del Centro de Estudios de Ciencia y Tecnología (CWTS) de la Universidad de Leiden en los Países Bajos para crear, visualizar y analizar redes utilizando datos bibliográficos obtenidos de archivos en formatos como WoS, Scopus, Dimension, PubMed y RIS (Bukar *et al.*, 2023).

[88]

2.4 Análisis y resultados

El cuarto y último paso corresponde a la construcción del informe bibliométrico que se presenta a continuación, el análisis de la información y la discusión de resultados, incluyendo las recomendaciones para futuras investigaciones.

3. Resultados

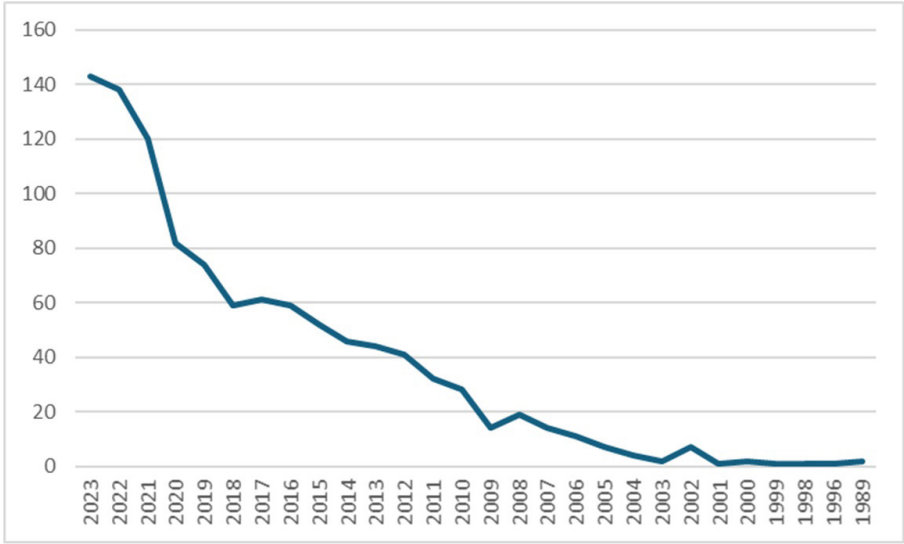
3.1 Los indicadores bibliométricos

3.1.1 Indicador evolución por años

Con la aplicación de este indicador (véase gráfica 4) se encontró que el primer documento publicado en la base de datos Scopus sobre el tema objeto de este estudio data de 1989 y cuenta con una sola citación. Este artículo de Stephen Gill (1989) detalla las tendencias de gobernanza en atención médica para la época. Posterior a ese artículo, la producción

científica sobre el tema se mantuvo escasa hasta la década de 2000, cuando empezaron a presentarse nuevos trabajos. Sin embargo, es a partir de 2018 que esta producción comenzó a intensificarse, registrando en 2023 su máximo pico con 143 documentos al respecto. Hasta el momento de la presente investigación, se identificaron 38 registros.

Gráfica 4. Evolución por años.



[89]

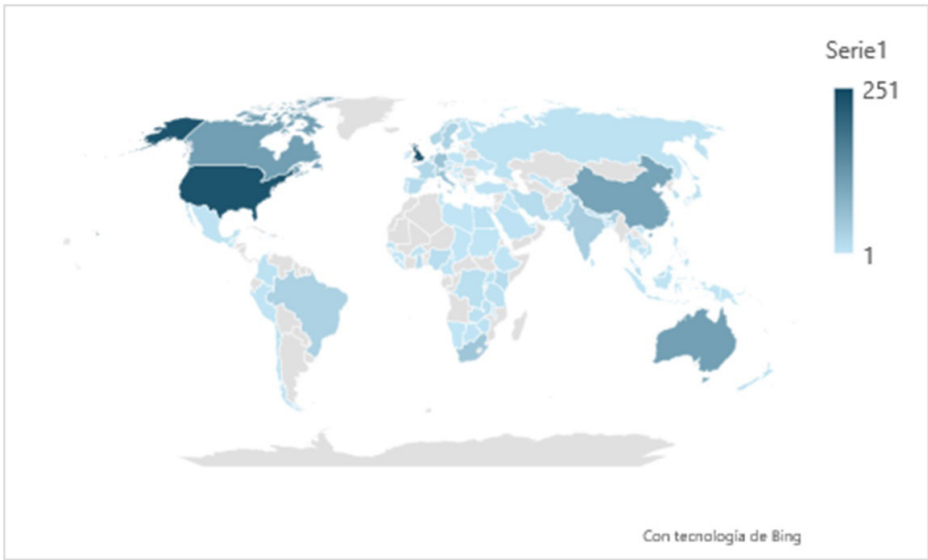
Fuente: elaboración propia.

3.1.2 Países más influyentes

Con relación a los países más influyentes se encontró que territorios de todos los continentes se han vinculado al estudio de la gobernanza en salud: Europa cuenta con 39% de la producción científica, seguido de América con 25%, Asia con 18%, África con 10% y Oceanía con 8% (véase gráfica 5).

De manera adicional, en la [tabla 1](#) se pueden observar los indicadores de cantidad de documentos, citas totales e instituciones más representativas por país. Se identifica Reino Unido (251) como el país con mayor cantidad de investigaciones sobre gobernanza en salud, seguido de Estados Unidos (232) y Canadá (112).

Gráfica 5. Producción científica por países.



Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Indicador países con mayor contribución en el campo.

N.º	País	Cantidad de documentos	Citas totales	Institución más representativa por país
1	Reino Unido	251	5018	Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres (42)
2	Estados Unidos	232	3636	Ley de Georgetown (15)
3	Canadá	112	2008	Universidad de Toronto (23)
4	Australia	111	2036	Universidad de Sídney (18)
5	China	105	497	Universidad Jiao Tong de Shanghái (9)
6	Italia	57	524	Universidad Bocconi (7)
7	Alemania	53	578	Instituto Karolinska (6)
8	Sudáfrica	48	536	Universidad de Ciudad del Cabo (17)
9	Suiza	47	527	Organización Mundial de la Salud (12)
10	Países Bajos	41	649	Universidad de Maastricht (11)

Fuente: elaboración propia.

3.1.3 Revistas más influyentes

La [tabla 2](#) presenta el resultado de las diez revistas más influyentes en la investigación sobre gobernanza en salud. En primer lugar, se encuentra el Journal Global Public Health con 41 documentos y 982 citaciones, seguido del Social Science and Medicine con 34 artículos y 1336 citaciones, y la tercera posición le corresponde al Journal Globalization and Health con 27 publicaciones y 498 citas.

Cabe mencionar que para identificar la calidad científica de estas revistas se verificó su índice SJR calculado por Scimago Rank, donde se pudo constatar que 9 de las 10 revistas cuentan con índice SJR Q1; además, estas revistas cuentan con un impacto normalizado por encima de 1, lo que indica su popularidad en la comunidad científica.

Tabla 2. Indicador revistas más influyentes en el campo.

N.º	Revista	Cantidad de documentos	Citas totales	SJR	SNIP
1	Global Public Health	41	982	Q1	1,524
2	Social Science and Medicine	34	1336	Q1	1,962
3	Globalization and Health	27	498	Q1	2,674
4	Health Policy and Planning	22	520	Q1	1,432
5	Health Policy	21	539	Q1	1,475
6	Bmc Health Services Research	19	206	Q1	1,347
7	International Journal of Environmental Research and Public Health	19	216	Q2	1,280
8	International Journal of Health Policy and Management	17	156	Q1	1,616
9	Frontiers in Public Health	16	48	Q1	1,374
10	Bmj Global Health	15	76	Q1	2,164

Fuente: elaboración propia.

3.1.4 Textos más citados

A partir de la información recuperada de Scopus se construyó la [tabla 3](#), la cual contiene los diez documentos sobre gobernanza en salud con mayor cantidad de citaciones. En primer lugar, se encuentra el texto

de W. Niel Adger y Kaharine Vincent (2005) con 424 citas, el cual se centra en entender cómo la salud, la gobernanza, los derechos políticos, la alfabetización y la situación económica tienen impacto en la capacidad de adaptación humana. En segundo lugar, aparece el texto de Sameen Siddiqi *et al.* (2009) con 232 citaciones, cuyo objetivo es evaluar la gobernanza del sistema de salud aplicado en los países del Mediterráneo oriental. Por otra parte, la tercera posición corresponde al artículo de Kent Buse y Andrew Harmer, (2007) que cuenta con 210 citas, en donde se examinan las fortalezas y debilidades de las asociaciones globales de salud público-privada (BPH) como un sistema de gobernanza en la esfera de la salud en el ámbito mundial.

Tabla 3. Indicador textos más citados.

N.º	Título	Autor, año	Cantidad de citaciones
1	Uncertainty in Adaptive Capacity	Adger y Vincent (2005)	424
2	Framework for Assessing Governance of The Health System in Developing Countries: Gateway to Good Governance	Siddiqi <i>et al.</i> (2009)	232
3	Seven Habits of Highly Effective Global Public-Private Health Partnerships: Practice and Potential	Buse y Harmer (2007)	210
4	Governing COVID-19 without Government in Brazil: Ignorance, Neoliberal Authoritarianism, and The Collapse of Public Health Leadership	Ortega y Orsini (2020)	185
5	Securitizing Infectious Disease	Davies (2008)	182
6	Engagement of Sectors Other than Health in Integrated Health Governance, Policy, and Action	De Leeuw (2017)	150
7	Anthropology and Global Health	Janes y Corbett (2009)	146
8	Global Health Security: Security for Whom? Security from What?	Rushton (2011)	137
9	Governing at a Distance: Social Marketing and the (Bio) Politics of Responsibility	Crawshaw (2012)	126
10	Ebola, Gender and Conspicuously Invisible Women in Global Health Governance	Harman (2016)	121

Fuente: elaboración propia.

3.1.5 Autores más influyentes

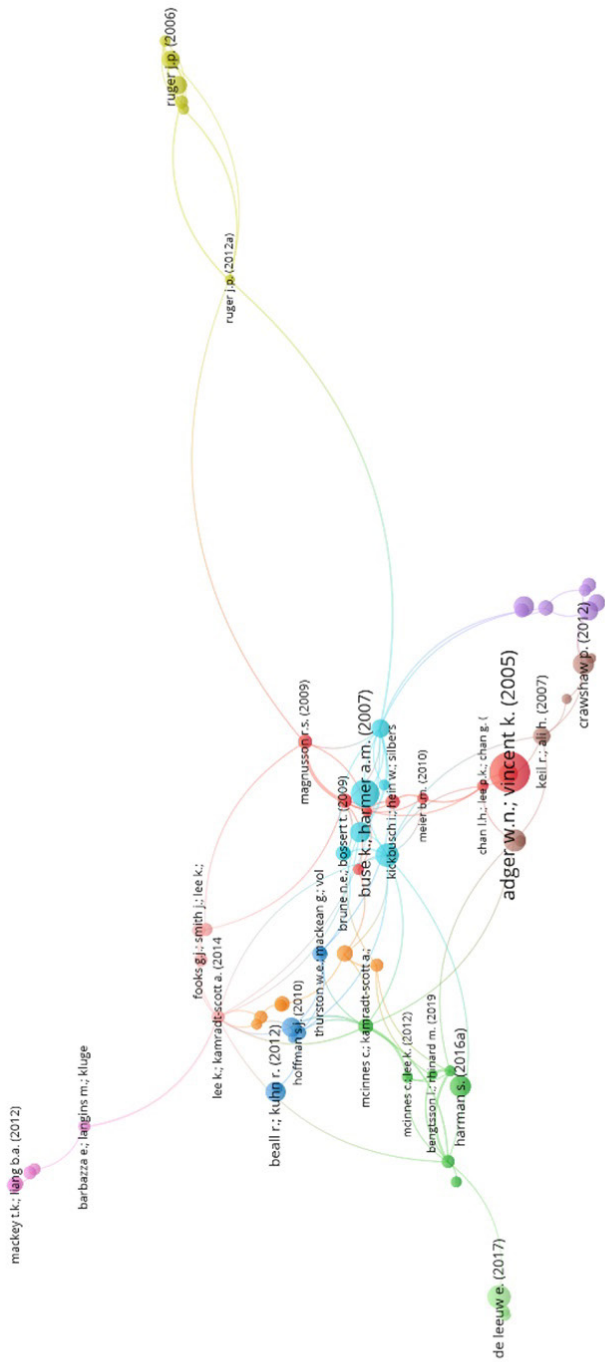
Entre los autores más relevantes por sus contribuciones en el campo de la gobernanza en salud destacan el profesor Kelley Lee de la Universidad Simon Fraser, Canadá, con 18 documentos y 481 citas; en segundo lugar se encuentra el académico Benjamin Mason Meier de la Universidad de Carolina del Norte, con 14 artículos y 184 citas; y la tercer posición la ocupa el profesor Lawrence Gostin de la Universidad de Georgetown, con 9 documentos y 145 citas (véase [tabla 4](#)).

Tabla 4. Indicador de autores más influyentes.

Autor	Cantidad de documentos	Citas totales	Afiliación	País	Índice h
Lee, Kelley	18	481	Universidad Simon Fraser	Canadá	38
Meier, Benjamin Mason	14	184	La Universidad de Carolina del Norte	Estados Unidos	24
Gostin, Lawrence O.	9	145	Universidad de Georgetown	Estados Unidos	68
Rushton, Simón	8	310	Instituto Manmohan Memorial de Ciencias de la Salud	Nepal	77
Davies, Sara E.	7	246	Universidad Griffith	Australia	19
Kuhlmann, Ellen C.	7	144	Sección de Investigación sobre el Personal Sanitario de la Asociación Europea de Salud Pública	Países Bajos	23
MacKey, Tim Ken	7	178	Universidad de California	Estados Unidos	36
Kamradt-Scott, Adam	6	187	Universidad de Sídney	Australia	17
Kickbusch, Ilona S.	6	261	Oficina Regional de la OMS para Europa	Dinamarca	41
Labonté, Ronald N.	6	189	Universidad de Ottawa	Canadá	50

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6. Red de acoplamiento bibliográfico..



Fuente: elaboración propia en VOSviewer

3.2 Mapas de redes

3.2.1 Red de acoplamiento bibliográfico

Dos artículos se consideran acoplados si ambos comparten una o más referencias en sus bibliografías. Esta conexión sugiere que dichos artículos pueden abordar temas relacionados (Phan Tan, 2022). Este análisis se basa en la fuerza de acoplamiento, la cual se encuentra determinada por la cantidad de referencias o citas de terceros documentos que se comparten entre sí (Mas-Tur et al., 2021). En la [gráfica 6](#) se presenta la red de acoplamiento bibliográfico que comprende 68 documentos agrupados en 11 clústeres, uno por cada color, los cuales se analizaron de manera cualitativa para obtener las temáticas que se describen en la [tabla 5](#). Cabe mencionar que el clúster 11 reúne solamente 3 documentos, por lo que no es posible identificar un tema específico en común.

Tabla 5. Análisis acoplamiento bibliográfico.

Clúster	Tema	Descripción	Referencias
1	Gobernanza de la salud global	Incluye la evaluación de estrategias, la participación de diversos actores y la necesidad de abordar problemas de salud pública en el ámbito mundial, especialmente, en relación con enfermedades crónicas y determinantes sociales de la salud.	Bell, Taylor y Marmot (2010); Chan, Lee y Chan (2009); Magnusson (2007; 2009; 2010); Kickbusch, Hein y Silberschmidt (2010); Kickbusch (2000); Adger y Vincent (2005); Meier (2010)
2	Complejidad de la gobernanza sanitaria mundial	Se aborda la complejidad de la gobernanza sanitaria mundial que abarca procesos en los que la salud se convierte en tema de interés público y político, así como el reconocimiento del riesgo mundial de algunas enfermedades como el ébola, las dinámicas de género en la salud global, la participación de actores privados y filantrópicos, los desafíos en la respuesta a crisis de salud y la importancia de cómo se encuadran y se presentan los problemas de salud en el ámbito global.	Bengtsson y Rhinard (2019); Roemer-Mahler y Elbe (2016); Nunes (2016); Harman (2016a); Youde (2013); McInnes et al. (2012), McInnes y Lee (2012)

Tabla 5. (Continuación).

Clúster	Tema	Descripción	Referencias
3	Política de salud y seguridad sanitaria	Hacen referencia a temas clave como la política de salud global, la seguridad sanitaria mundial, la participación de la sociedad civil, los acuerdos de diplomacia sanitaria y la cooperación en crisis pandémicas. Cada uno de estos temas se interconecta y se alimenta mutuamente en el contexto más amplio de la gobernanza sanitaria mundial.	Rushton y Williams (2012); Hoffman (2010); Kapilashrami y O'Brien (2012); Beall y Kuhn (2012); Lencucha, Kothari y Labonté (2011); Thurston et al. (2005); Lee y Fidler (2007)
4	Gobernanza compartida, justicia y ética en salud	Se destaca la importancia de la participación comunitaria y la gobernanza compartida para abordar las disparidades en salud, además se aborda la justicia y la ética como factores clave para conectar la equidad con la responsabilidad y la acción moral de actores internacionales y estatales. Aspectos que convergen en un marco teórico y ético para abordar las desigualdades en salud en el ámbito mundial y fomentar una gobernanza sanitaria compartida.	Pratt y de Vries (2018); Pratt y Hyder (2016); Ruger (2006; 2011; 2012a; 2012b); Doyle y Patel (2008)
5	Gobernanza en salud e investigación médica	Hacen referencia a los desafíos éticos y legales en la investigación médica, la confianza en la salud pública y la gestión de recursos y políticas en sistemas de salud, incluyendo la relación entre capital social y gobernanza política en el contexto de la salud pública.	Prainsack y Buyx (2013); Brownlie y Howson (2006); Veenstra y Lomas (1999); Crawshaw (2007); Joyce (2001); Veenstra (2002); Kinsman (1996)
6	Desafíos de las iniciativas público-privadas	Comprende el análisis de las iniciativas público-privadas en el ámbito de la salud, se presentan las críticas y desafíos que enfrentan estas iniciativas, así como su impacto en los sistemas de salud nacionales y subnacionales, también se aborda la relación entre lo global y lo local en términos de políticas de salud.	Storeng (2014); Hill (2011); Hanefeld (2010); Janes (2004); Janes y Corbett (2009); Brune y Bossert (2009); Buse y Harmer (2007)

Tabla 5. (Continuación).

Clúster	Tema	Descripción	Referencias
7	Crisis de la gobernanza en salud en el contexto de pandemias	Se analiza cómo las estructuras de gobernanza sanitaria global mostraron sus debilidades en términos de coordinación, capacidad de respuesta y equidad en el contexto de la pandemia de COVID-19, lo que ha llevado a un cuestionamiento profundo sobre la efectividad de estas estructuras en tiempos de crisis, en especial, se discuten las limitaciones y fallos de los enfoques neoliberales en la promoción de la salud.	Sparke y Williams (2022); Jones y Hameiri (2022); McInnes (2015); Gill y Benatar (2016); Harman (2016b); Ruckert y Labonté (2014)
8	Políticas neoliberales y seguridad sanitaria	Abordan la interacción entre políticas neoliberales y la seguridad sanitaria a partir de diversas perspectivas, como la responsabilidad individual, la movilización de la vulnerabilidad, la relación entre actores globales y locales, y la influencia de la gobernanza en la gestión de enfermedades infecciosas.	McCabe (2016); Stephenson <i>et al.</i> (2014); Rushton (2011); Kamradt-Scott y Lee (2011); Crawshaw (2012); Keil y Ali (2007)
9	Desafíos y estrategias en gobernanza sanitaria global	Discuten los diferentes enfoques y estrategias para abordar desafíos específicos como la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la salud, el fortalecimiento de las competencias del personal sanitario, la lucha contra la corrupción en el sector de la salud y la movilización contra la amenaza de medicamentos falsificados.	Dai y Menhas (2020); Barbazza, Langins, Kluge y Tello (2015); Mackey <i>et al.</i> (2016); Mackey y Liang (2012; 2013)
10	Perspectivas en salud pública	Se aborda la gobernanza en el ámbito de la salud global, específicamente, en relación con el control del tabaco y la implementación de medidas para abordar problemas de salud pública en el ámbito mundial. Estos textos exploran aspectos como la implementación de políticas, el control de la influencia política de la industria tabacalera, la colaboración multisectorial, la definición y aplicación de la gobernanza sanitaria global, así como los esfuerzos y desafíos en la negociación de convenios internacionales relacionados con la salud pública.	Fooks, Smith, Lee y Holden (2017); Emerson (2018); Lee & Kamradt-Scott (2014); Weishaar <i>et al.</i> (2012)

Fuente: elaboración propia.

En la [gráfica 7](#) se presenta la red de coocurrencia realizada con VOSviewer, en la cual se establecen conexiones entre términos clave. De acuerdo con Andrew Kirby (2023), en las representaciones visuales de VOSviewer las líneas unen los distintos términos y la fuerza de estas conexiones reflejan la frecuencia con la que dos términos aparecen juntos en las publicaciones; las líneas más gruesas indican una conexión más robusta, para este caso, dicha red comprende 112 palabras agrupadas en 4 clústeres —uno por cada color— y a partir de ellas se identifican las líneas temáticas descritas en los párrafos subsiguientes.

[illegible]

Estudios Políticos, 73, ISSN 0121-5167 • eISSN 2462-8433

Clúster 1: gestión de sistemas de salud

Las palabras que hacen parte de este clúster se relacionan con los procesos de gestión e implementación de políticas públicas en salud para contribuir al bienestar de la población, incluyendo palabras como «gobierno» (151 ocurrencias) y «prestación de asistencia sanitaria» (153 repeticiones). Este clúster comprende palabras como «administración y gestión», «prestación de atención médica» y «planificación de atención médica», las cuales se encuentran fuertemente ligadas a la gestión de sistemas en salud.

Clúster 2: gobernanza global de la salud

Este clúster reúne términos que tienen que ver con la gobernanza global de los sistemas de salud, abarca una variedad de aspectos relacionados con la formulación, implementación y coordinación de políticas de salud en el ámbito mundial, como «política de salud» (329 repeticiones) y «gobernanza sanitaria mundial» (287 ocurrencias). Entre otros términos incluidos en este grupo se destacan «Organización Mundial de la Salud», «cooperación internacional», «países en desarrollo» y «política pública», considerando diferentes aspectos económicos, políticos, legales y éticos respecto al tema.

[99]

Clúster 3: gobernanza de la salud pública en tiempos de crisis

Este grupo de palabras abarcan aspectos de la administración de recursos y políticas en contextos de crisis, centrándose particularmente en la pandemia de COVID-19, el estudio de las enfermedades en la población, la responsabilidad en la gestión y la respuesta variada de los países frente a la crisis. Incluye palabras como «salud pública» (264 repeticiones), «enfoque de gobernanza» (131 repeticiones), «COVID-19» (155 repeticiones) y «pandemia» (92 repeticiones).

Clúster 4: calidad y acceso a la atención médica

El conjunto de palabras incluidas en este clúster detalla la importancia de garantizar la calidad de la atención médica, el acceso equitativo a los servicios de salud, la gestión financiera eficaz y la equidad social en el sistema de salud, con un enfoque específico en promover la responsabilidad social y la cooperación en la prestación de atención médica. Un ejemplo de ellos son palabras como «calidad de la atención sanitaria», «equidad en salud», «disparidad de salud» y «costo de atención médica» (véase tabla 6).

Tabla 6. Resumen de las principales palabras de cada clúster, incluyendo el número de ocurrencia, el peso individual y la fuerza total del enlace.

	Palabra clave	Ocurrencia	Peso individual	Fuerza del enlace		Palabra clave	Ocurrencia	Peso individual	Fuerza del enlace
Clúster 1	Prestación de asistencia sanitaria	153	110	153	Clúster 2	Política de salud	329	111	323
	Gobierno	151	111	151		Gobernanza sanitaria mundial	287	109	257
	Organización y gestión	147	110	147		Organización Mundial de la Salud	125	105	125
	Prestación de atención médica	112	105	112		Cooperación Internacional	111	101	110
	Femenino	88	107	87		Salud	98	105	90
Clúster 3	Salud Pública	264	111	252	Clúster 4	Calidad de la atención sanitaria	102	109	102
	COVID-19	155	101	146		Toma de decisiones	64	100	64
	Enfoque de gobernanza	131	110	131		Estados Unidos	60	94	60
	Gobernanza	114	108	105		Gestión financiera	51	102	51
	Gobernanza sanitaria	100	106	87		Costo de atención médica	41	91	41

Fuente: elaboración propia.

3.3 Recomendaciones para futuras investigaciones

Mediante la revisión cualitativa de los documentos publicados en la base de datos Scopus sobre gobernanza en salud desde el 1.º de enero hasta el 5 de abril de 2024 se encontraron las siguientes recomendaciones para futuras investigaciones que propendan por el crecimiento de este campo de conocimiento. En primer lugar, es importante abordar las limitaciones

geográficas y contextuales en los estudios. Como se ha observado en investigaciones previas (Lapchmanan *et al.*, 2024; Suarez, Diaz, Ramirez y Pelcastre, 2024; Subramaniam, Loganathan y Subramaniam, 2024), la comparación de resultados entre diferentes países y regiones puede proporcionar información valiosa sobre cómo los contextos nacionales influyen en la implementación y efectividad de las estrategias de gobernanza en salud. Otro tema importante que requiere mayor exploración son los procesos de cooperación de diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, en el diseño, implementación, evaluación y mejora de propuestas de gobernanza en salud (Bergstedt, Sandman y Nedlund, 2024; de Bengy, 2024; Touchton, Borges y Wampler, 2024; Van Hout *et al.*, 2024).

Por otra parte, se considera esencial incorporar tanto datos cuantitativos como cualitativos en las investigaciones futuras, dada la tendencia por la exploración cualitativa en los últimos estudios sobre gobernanza en salud. Mientras que los datos cuantitativos son fundamentales para medir la prevalencia y comprender las tendencias generales (de Bengy, 2024), los datos cualitativos pueden ofrecer una perspectiva más rica sobre los desafíos específicos que enfrentan los actores involucrados en la gobernanza de la salud en el ámbito global.

[101]

Ahora bien, considerando que la gobernanza en salud abarca diversos contextos, algunos autores recomiendan futuros estudios sobre elementos específicos como la promoción de prácticas y tecnologías sostenibles en la salud pública como medios de protección del medio ambiente (Blankart *et al.*, 2024; Subramaniam, Loganathan y Subramaniam, 2024). Asimismo, se recomienda explorar más a fondo el papel de la tecnología de *big data* en la seguridad de la salud pública (Cuiping *et al.*, 2024). La utilización de análisis rápidos, tendencias bioinformáticas y la integración de datos multidimensionales pueden mejorar significativamente la capacidad de respuesta ante eventos de salud pública en el ámbito mundial.

De manera adicional, se sugiere investigar la interacción entre los factores estructurales sociales y los factores individuales en el comportamiento de divulgación de la salud (Zhenfang y Shuang, 2024), así como las cuestiones éticas (Falkenström y Höglund, 2024). Comprender cómo estas influencias se entrelazan puede proporcionar información clave para el diseño de estrategias de comunicación y divulgación efectivas en el ámbito de la salud global. En línea con este punto, autores como Svetlana

Akselrod *et al.* (2024) detallan la importancia de desarrollar estrategias para mejorar los informes integrados sobre problemas en salud, haciendo énfasis en enfermedades no transmisibles que son generalmente desatendidas para contribuir en el desarrollo de políticas de financiación para su prevención y control.

Por último, es importante mencionar que la pandemia ocasionada por el COVID-19 causó la difusión de diversos estudios cuyo fin fue evaluar el desempeño de la gobernanza global en este contexto, los cuales sirven de base para el análisis para el diseño de una gobernanza global eficaz para enfrentar futuras pandemias (Kheir-Mataria, El-Fawal y Chun, 2024; Kornprobst y Strobl, 2024; Meier y Martens, 2024; Niu, 2024).

4. Discusión

Los resultados obtenidos en este estudio bibliométrico muestran un creciente interés por la gobernanza en salud, especialmente en la última década, un fenómeno impulsado por la necesidad de reformas en los sistemas de salud de los países y que fue puesto a prueba con la crisis sanitaria del COVID-19 (ACSP, 2022; Girón, López y Almeida, 2025). Los hallazgos relacionados con los clústeres revelan áreas clave en las que la investigación se ha concentrado: la equidad en el acceso a la salud, la cooperación intersectorial y la eficacia en la implementación de políticas públicas. Estos resultados no sólo reflejan un panorama teórico, sino que tienen implicaciones prácticas para la formulación de políticas públicas (Bergstedt, Sandman y Nedlund, 2024).

La red de acoplamiento bibliográfico y la coocurrencia de términos destacan las áreas en las que la investigación se ha especializado: la adaptación de políticas sanitarias, la integración de sectores y la cooperación público-privada. Estos temas son esenciales para las autoridades sanitarias, los dirigentes, las agencias y los gobiernos en general para la formulación de políticas públicas en salud que respondan a las necesidades y condiciones de la población (Barragán y Ortiz, 2022; Bazualdo y Contreras, 2022). Los países fuertes en gobernanza sanitaria, como el Reino Unido, han demostrado que la capacidad para adaptarse rápidamente a emergencias sanitarias depende de una estructura de gobernanza flexible y colaborativa que se ajuste a las dinámicas sociales (Kheir-Mataria, El-Fawal y Chun, 2024; Meier y Martens, 2024).

Es fundamental que los responsables de políticas en países en desarrollo o países emergentes, como Brasil, Chile y Colombia, consideren la adaptación de políticas sanitarias, la integración de sectores y la cooperación público-privada para fortalecer sus sistemas de salud. La cooperación entre los sectores público y privado, evidenciada en los estudios más citados, resalta la importancia de establecer marcos colaborativos que permitan una respuesta eficiente y equitativa ante los desafíos de los sistemas de salud (Aquino *et al.*, 2020; Mantilla, López y Salazar, 2023; Papanicolas *et al.*, 2023; Zapata *et al.*, 2024).

Conclusiones

La gobernanza en salud se ha consolidado como un campo de investigación significativo en las últimas décadas, evidenciado por el crecimiento de la producción académica en los últimos años, especialmente a partir de la pandemia de COVID-19, la cual resaltó la necesidad de una mejor articulación de los actores de los sistemas de salud en la respuesta a las crisis sanitarias y planteando desafíos futuros para la formulación de políticas públicas.

Es relevante que los marcos de gobernanza en salud se adapten a contextos específicos, considerando tanto los aspectos éticos como prácticos de la gestión sanitaria y donde la formulación de políticas públicas en salud se base en la equidad, la eficiencia y la cooperación intersectorial entre los actores públicos y privados.

[103]

Para los responsables de la política pública e investigadores interesados en el tema se recomienda revisar otras bases de datos, repositorios institucionales e informes gubernamentales para tener una visión amplia en la construcción de políticas de salud inclusivas y eficaces. Además, se recomienda seguir explorando la relación entre los actores privados y públicos, con énfasis en la adaptación de políticas al contexto social.

Referencias bibliográficas

1. Adger, W. Niel & Vincent, Katharine. (2005). Uncertainty in Adaptive Capacity. *Comptes Rendus-Geoscience*, 337 (4), pp. 399-410. <https://doi.org/10.1016/j.crte.2004.11.004>
2. Aguilar Villanueva, Luis F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

3. Akselrod, Svetlana; Collins, Tea; Berlina, Daria; Collins, Amy & Allen, Luke. (2024). Integrated Health Reporting within the UN Architecture: Learning from Maternal, Newborn and Child Health. *Global Health Research and Policy*, 9 (1). <https://doi.org/10.1186/s41256-023-00342-x>

4. Al-Jamimi, Hamdi; BinMakhashen, Galal & Bornmann, Lutz. (2022). Use of Bibliometrics for Research Evaluation in Emerging Markets Economies: A Review and Discussion of Bibliometric Indicators. *Scientometrics*, 127 (10), pp. 5879-5930. <https://doi.org/10.1007/s11192-022-04490-8>

5. Álvarez-García, José; Durán-Sánchez, Amador; Montalván-Burbano, Nestor & del Río-Rama, María (2023). Spanish Journal of Finance and Accounting (SJFA): Mapping of Knowledge over the Last 25 Years. *Publications*, 11 (1). <https://doi.org/10.3390/publications11010011>

6. Andrade-Díaz, Karla; Cabezas Angulo, Amanda; Osuna, Jenny; Lopez Mallama, Oscar y Salazar Villegas, Billy. (2024). El marketing en las empresas de salud en Colombia. *Ciencia Latina*, 8 (1), pp. 4137-4152. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i1.9760

7. Aquino, Estela et al. (2020). Medidas de distanciamiento social no controle da pandemia de COVID-19: Potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25 (supl 1), pp. 2423-2446. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>

8. Arah, Oac. (2003). Conceptual frameworks for health systems performance: A quest for effectiveness, quality, and improvement. *International Journal for Quality in Health Care*, 15 (5), pp. 377-398. <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzg049>

9. Arredondo-López, Abel. (2020). Barreras de acceso a los servicios de salud en la comunidad transgénero y transexual. *Horizonte Sanitario*, 19 (1). <https://doi.org/10.19136/hs.a19n1.3279>

10. Asociación Colombiana de Salud Pública (ACSP). (2022). Propuesta de Reforma al Sistema de Salud desde la perspectiva de la Salud Pública: «La salud que soñamos, la salud que merecemos». <https://www.saludpublicacolombia.org/wp-content/uploads/2022/07/PropuestaReformaSistemadeSaludLaSaludqueSonamoslaSaludqueMerecemosACSP10-07-2022-1.pdf>

11. Barbazza, Erica; Langins, Margrieta; Kluge, Hans & Tello, Juan. (2015). Health Workforce Governance: Processes, Tools and Actors towards a Competent Workforce for Integrated Health Services Delivery. *Health Policy*, 119 (12), pp. 1645-1654. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.09.009>

12. Barragán-Vergel, Maria y Ortiz-Labrador, Jorge. (2022). Barreras de acceso a la telemedicina en tiempos de COVID-19, un desafío profesional y gubernamental. *MedUNAB*, 25 (1), pp. 83-85. <https://doi.org/10.29375/01237047.4253>

13. Bazualdo-Fiorini, Enzo y Contreras-Rivera, Robert. (2022). La importancia de las Barreras de acceso y equidad en la atención de los servicios de salud. *Ciencia Latina*, 6 (6), pp. 973-998. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i6.3590

14. Beall, Reed & Kuhn, Randall. (2012). Trends in Compulsory Licensing of Pharmaceuticals since the Doha Declaration: A Database Analysis. *PLoS Medicine*, 9 (1). <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001154>
15. Bell, Reed; Taylor, Sebastian & Marmot, Michael. (2010). Global Health Governance: Commission on Social Determinants of Health and the Imperative for Change. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 38 (3), pp. 470-485. <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2010.00506.x>
16. Bengtsson, Louise & Rhinard, Mark. (2019). Securitisation across Borders: The Case of 'Health Security' Cooperation in the European Union. *West European Politics*, 42 (2), pp. 346-368. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510198>
17. Bergstedt, Emma; Sandman, Lars & Nedlund, Ann. (2024). Consolidating Political Leadership in Healthcare: A Mediating Institution for Priority-Setting as a Political Strategy in a Local Health System. *Health Economics, Policy and Law*, 19 (3). <https://doi.org/10.1017/S1744133124000021>
18. Blankart, Carl et al. (2024). Health Literacy, Governance and Systems Leadership Contribute to the Implementation of the One Health Approach: A Virtuous Circle. *Health Policy*, 143. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2024.105042>
19. Brownlie, Julie & Howson, Alexandra. (2006). 'Between the Demands of Truth and Government': Health Practitioners, Trust and Immunisation Work. *Social Science and Medicine*, 62 (2), pp. 433-443. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2005.05.033>
20. Brune, Nancy & Bossert, Thomas. (2009). Building Social Capital in Post-Conflict Communities: Evidence from Nicaragua. *Social Science and Medicine*, 68 (5), pp. 885-893. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.12.024>
21. Bakar, Umar et al. (2023). A Method for Analyzing Text Using VOSviewer. *MethodsX*, 11. <https://doi.org/10.1016/j.mex.2023.102339>
22. Buse, Kent & Harmer, Andrew. (2007). Seven Habits of Highly Effective Global Public-Private Health Partnerships: Practice and Potential. *Social Science and Medicine*, 64 (2), pp. 259-271. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2006.09.001>
23. Chan, Lai; Lee, Pak & Chan, Geral. (2009). China Engages Global Health Governance: Processes and Dilemmas. *Global Public Health*, 4 (1), pp. 1-30. <https://doi.org/10.1080/17441690701524471>
24. Chattu, Vijay et al. (2024). Pandemic Treaty as an Instrument to Strengthen Global Health Security: Global Health Diplomacy at its Crux. *Health Promot Perspect*, 14 (1), pp. 9-18. <https://doi.org/10.34172/hpp.42744>
25. Cozzoli, Nicola; Salvatore, Fiorella; Faccilongo, Nicola & Milone, Michele. (2022). How can Big Data Analytics be Used for Healthcare Organization Management? Literary Framework and Future Research from a Systematic Review. *BMC Health Services Research*, 22 (1). <https://doi.org/10.1186/s12913-022-08167-z>
26. Craig, Peter; Katikireddi, Srinivasa; Leyland, Alastair & Popham, Frank. (2017). Natural Experiments: An Overview of Methods, Approaches, and Contributions to Public Health Intervention Research. *Annual Review of Public Health*, 38 (1), pp. 39-56. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-031816-044327>

27. Crawshaw, Paul. (2007). Governing the Healthy Male Citizen: Men, Masculinity and Popular Health in Men's Health Magazine. *Social Science and Medicine*, 65 (8), pp. 1606-1618. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.05.026>
28. Crawshaw, Paul. (2012). Governing at a Distance: Social Marketing and The (Bio) Politics Of Responsibility. *Social Science and Medicine*, 75 (1), pp. 200-207. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.02.040>
29. Cuiping, Li et al. (2024). Data-Driven Public Health Security. *Kexue Tongbao/ Chinese Science Bulletin*, 69 (9), pp. 1156-1163. <https://doi.org/10.1360/TB-2023-0708>
30. Dai, Jianhui & Menhas, Jianhui. (2020). Sustainable Development Goals, Sports and Physical Activity: The Localization of Health-Related Sustainable Development Goals through Sports in China: A Narrative Review. *Risk Management and Healthcare Policy*, 13, pp. 1419-1430. <https://doi.org/10.2147/RMHP.S257844>
31. Davies, Sara. (2008). Securitizing Infectious Disease. *International Affairs*, 84 (2), pp. 295-313. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00704.x>
32. De Bengy Puyvallée, Antoine. (2024). The Rising Authority and Agency of Public-Private Partnerships in Global Health Governance. *Policy and Society*, 43 (1), pp. 25-40. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad032>
33. De Leeuw, Evelyne. (2017). Engagement of Sectors Other than Health in Integrated Health Governance, Policy, and Action. *Annual Review of Public Health*, 38, pp. 329-349. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-031816-044309>
34. Ding, Xue & Yang, Zhong. (2022). Knowledge Mapping of Platform Research: A Visual Analysis Using VOSviewer and CiteSpace. *Electronic Commerce Research*, 22 (3), pp. 787-809. <https://doi.org/10.1007/s10660-020-09410-7>
35. Donthu, Naveen et al. (2021a). How to Conduct a Bibliometric Analysis: An Overview and Guidelines. *Journal of Business Research*, 133, pp. 285-296. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.04.070>
36. Donthu, Naveen et al. (2021b). Mapping the Electronic Word-of-Mouth (eWOM) Research: A Systematic Review and Bibliometric Analysis. *Journal of Business Research*, 135, pp. 758-773. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.07.015>
37. Doyle, Cathal & Patel, Preeti. (2008). Civil Society Organisations and Global Health Initiatives: Problems of Legitimacy. *Social Science and Medicine*, 66 (9), pp. 1928-1938. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.12.029>
38. Echchakoui, Saïd. (2020). Why and How to Merge Scopus and Web of Science During Bibliometric Analysis: The Case of Sales Force Literature from 1912 to 2019. *Journal of Marketing Analytics*, 8 (3), pp. 165-184. <https://doi.org/10.1057/s41270-020-00081-9>
39. Emerson, Kirk. (2018). Collaborative Governance of Public Health in Low-and Middle-Income Countries: Lessons from Research in Public Administration. *BMJ Global Health*, 3. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2017-000381>
40. Falkenström, Erica & Höglund, Anna. (2024). The Ethical Void: A Critical Analysis of Commissioned Expert Reports on Swedish Healthcare Governance.

Journal of Health Organization and Management, 38 (1), pp. 32-48. <https://doi.org/10.1108/JHOM-09-2022-0261>

41. Fooks, Gary; Smith, Julia; Lee, Kelley & Holden, Chris. (2017). Controlling Corporate Influence in Health Policy Making? An Assessment of the Implementation of Article 5.3 of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. *Globalization and Health*, 13 (1). <https://doi.org/10.1186/s12992-017-0234-8>

42. García-Buitrago, Jefferson & Tabarquino-Muñoz, Raul. (2024). Fundamentos teóricos de la gobernanza en la promoción de la actividad física. *Ciencia Latina*, 8 (3), pp. 1275-1300. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i3.11335

43. Gill, Stephen. (1989). *Atlantic Relations: Beyond the Reagan Era*. Palgrave Macmillan.

44. Gill, Stephen & Benatar, Solomon. (2016). Global Health Governance and Global Power: A Critical Commentary on the Lancet-University of Oslo Commission Report. *International Journal of Health Services*, 46 (2), pp. 346-365. <https://doi.org/10.1177/0020731416631734>

45. Girón-Restrepo, Gustavo; López-Mallama, Oscar & Almeida-Espinoza, Alexander. (2025). Actitudes de estudiantes universitarios frente al uso del preservativo en prácticas sexuales en Santiago de Cali, Colombia (2020). *Revista Criterios*, 32 (1), pp. 63-76. <https://doi.org/10.31948/rc.v32i1.4235>

46. Hanefeld, Johanna. (2010). The Impact of Global Health Initiatives at National and Sub-National Level—A Policy Analysis of their Role in Implementation Processes of Antiretroviral Treatment (ART) Roll-Out in Zambia and South Africa. *AIDS Care*, 22 (suppl. 1), pp. 93-102. <https://doi.org/10.1080/09540121003759919>

47. Harman, Sophie. (2016a). Ebola, Gender and Conspicuously Invisible Women in Global Health Governance. *Third World Quarterly*, 37 (3), pp. 524-541. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1108827>

48. Harman, Sophie. (2016b). The Bill and Melinda Gates Foundation and Legitimacy in Global Health Governance. *Global Governance*, 22 (3), pp. 349-368. <https://doi.org/10.1163/19426720-02203004>

49. Hill, Peter. (2011). Understanding Global Health Governance as a Complex Adaptive System. *Global Public Health*, 6 (6), pp. 593-605. <https://doi.org/10.1080/17441691003762108>

50. Hoffman, Steven. (2010). The Evolution, Etiology and Eventualities of the Global Health Security Regime. *Health Policy and Planning*, 25 (6), pp. 510-522. <https://doi.org/10.1093/heapol/czq037>

51. Janes, Craig. (2004). Going Global in Century XXI: Medical Anthropology and the New Primary Health Care. *Human Organization*, 63 (4), pp. 457-471. <https://doi.org/10.17730/humo.63.4.mgyktgajg5qp1v0x>

52. Janes, Craig & Corbett, Kitty. (2009). Anthropology and Global Health. *Annual Review of Anthropology*, 38, pp. 167-183. <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-091908-164314>

[107]

53. Jemghili, Rajae, Ait Taleb, Abdelmajid & Khalifa, Mansouri. (2021). A Bibliometric Indicators Analysis of Additive Manufacturing Research Trends from 2010 to 2020. *Rapid Prototyping Journal*, 27 (7). <https://doi.org/10.1108/RPJ-11-2020-0274>

54. Jones, Lee & Hameiri, Shahar. (2022). COVID-19 and the Failure of the Neoliberal Regulatory State. *Review of International Political Economy*, 29 (4), pp. 1027-1052. <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1892798>

55. Joyce, Paul. (2001). Governmentality and Risk: Setting Priorities in the New NHS. *Sociology of Health and Illness*, 23 (5), pp. 594-614. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.00267>

56. Kamradt-Scott, Adam & Lee, Kelly. (2011). The 2011 Pandemic Influenza Preparedness Framework: Global Health Secured or a Missed Opportunity? *Political Studies*, 59 (4), pp. 831-847. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00926.x>

57. Kapilashrami, Anuj & O'Brien, Oonagh. (2012). The Global Fund and the Re-Configuration and Re-Emergence of «Civil Society»: Widening or Closing the Democratic Deficit? *Global Public Health*, 7 (5), pp. 437-451. <https://doi.org/10.1080/17441692.2011.649043>

58. Keil, Roger & Ali, Harris. (2007). Governing the Sick City: Urban Governance in the Age of Emerging Infectious Disease. *Antipode*, 39 (5), pp. 846-873. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00555.x>

[108]

59. Kelley, Patrick. (2011). Global Health: Governance and Policy Development. *Infectious Disease Clinics of North America*, 25 (2), pp. 435-453. <https://doi.org/10.1016/j.idc.2011.02.014>

60. Kheir-Mataria, Wafa; El-Fawal, Hassan & Chun, Sungsoo. (2024). Changing Roles in Global Health Governance Following COVID-19. *Eastern Mediterranean Health Journal*, 30 (2), pp. 93-102. <https://doi.org/10.26719/emhj.24.024>

61. Kickbusch, Ilona. (2000). The Development of International Health Policies - Accountability Intact? *Social Science and Medicine*, 51 (6), pp. 979-989. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(00\)00076-9](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(00)00076-9)

62. Kickbusch, Ilona; Hein, Wolfgang & Silberschmidt, Gaudenz. (2010). Addressing Global Health Governance Challenges through a New Mechanism: The Proposal for a Committee C of the World Health Assembly. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 38 (3), pp. 550-563. <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2010.00511.x>

63. Kinsman, Gary. (1996). «Responsibility» as a Strategy of Governance: Regulating People Living with AIDS and Lesbians and Gay Men in Ontario. *Economy and Society*, 25 (3), pp. 393-409. <https://doi.org/10.1080/03085149600000021>

64. Kirby, Andrew. (2023). Exploratory Bibliometrics: Using VOSviewer as a Preliminary Research Tool. *Publications*, 11 (1). <https://doi.org/10.3390/publications11010010>

65. Kornprobst, Markus & Strobl, Stephanie. (2024). When the Background Looms Large over the Foreground: Medical Professionals, Diplomats, and Co-Managing SARS-CoV-2. *Global Studies Quarterly*, 4 (1). <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksae001>

66. Lal, Arush et al. (2022). Pandemic Preparedness and Response: Exploring the Role of Universal Health Coverage within the Global Health Security Architecture. *The Lancet Global Health*, 10 (11), pp. e1675-e1683. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(22\)00341-2](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(22)00341-2)
67. Lapchmanan, Mageswary et al. (2024). Developing Criteria for a Profession to be Considered as Profession of Allied Health in Malaysia: A Qualitative Study from the Malaysian Perspective. *BMC Health Services Research*, 24 (1). <https://doi.org/10.1186/s12913-024-10569-0>
68. Lee, Kelley & Fidler, D. (2007). Avian and Pandemic Influenza: Progress and Problems with Global Health Governance. *Global Public Health*, 2 (3), pp. 215-234. <https://doi.org/10.1080/17441690601136947>
69. Lee, Kelley & Kamradt-Scott, Adam. (2014). The Multiple Meanings of Global Health Governance: A Call for Conceptual Clarity. *Globalization and Health*, 10 (1). <https://doi.org/10.1186/1744-8603-10-28>
70. Lencucha, Raphael; Kothari, Anita & Labonté, Ronald. (2011). The Role of Non-Governmental Organizations in Global Health Diplomacy: Negotiating the Framework Convention on Tobacco Control. *Health Policy and Planning*, 26 (5), pp. 405-412. <https://doi.org/10.1093/heapol/czq072>
71. López-Mallama, Oscar. (2023). ¿Una nueva gestión pública para el sistema de salud colombiano? *Repertorio Científico*, 25 (3), pp. 116-125. <https://doi.org/10.22458/rc.v25i3.4761>
72. Mackey, Tim et al. (2016). The Disease of Corruption: Views on How to Fight Corruption to Advance 21st Century Global Health Goals. *BMC Medicine*, 14 (1). <https://doi.org/10.1186/s12916-016-0696-1>
73. MacKey, Tim & Liang, Bryan. (2012). Combating Healthcare Corruption and Fraud with Improved Global Health Governance. *BMC International Health and Human Rights*, 12 (1). <https://doi.org/10.1186/1472-698X-12-23>
74. MacKey, Tim & Liang, Bryan. (2013). Improving Global Health Governance to Combat Counterfeit Medicines: A Proposal for a UNODC-WHO-Interpol Trilateral Mechanism. *BMC Medicine*, 11 (1). <https://doi.org/10.1186/1741-7015-11-233>
75. Magnusson, Roger. (2007). Non-Communicable Diseases and Global Health Governance: Enhancing Global Processes to Improve Health Development. *Globalization and Health*, 3. <https://doi.org/10.1186/1744-8603-3-2>
76. Magnusson, Roger. (2009). Rethinking Global Health Challenges: Towards a «Global Compact» for Reducing the Burden of Chronic Disease. *Public Health*, 123 (3), pp. 265-274. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2008.12.023>
77. Magnusson, Roger. (2010). Global Health Governance and the Challenge of Chronic, Non-Communicable Disease. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 38 (3), pp. 490-507. <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2010.00508.x>
78. Mantilla-Mejía, Hernando, López-Mallama, Oscar y Salazar-Villegas, Billy. (2023). Turismo de salud en Colombia: un enfoque estratégico: *LATAM*, 4 (2). <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.919>

79. Mas-Tur, Alicia et al. (2021). Co-Citation, Bibliographic Coupling and Leading Authors, Institutions and Countries in the 50 Years of Technological Forecasting and Social Change. *Technological Forecasting and Social Change*, 165. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120487>

80. McCabe, Katharine. (2016). Mothercraft: Birth Work and the Making of Neoliberal Mothers. *Social Science and Medicine*, 162, pp. 177-184. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2016.06.021>

81. McInnes, Colin. (2015). WHO's Next? Changing Authority in Global Health Governance after Ebola. *International Affairs*, 91 (6), pp. 1299-1316. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12454>

82. McInnes, Colin et al. (2012). Framing Global Health: The Governance Challenge. *Global Public Health*, 7 (suppl. 2), pp. S83-S94. <https://doi.org/10.1080/17441692.2012.733949>

83. McInnes, Colin & Lee, Kelley. (2012). Framing and Global Health Governance: Key Findings. *Global Public Health*, 7 (suppl. 2), pp. S191-S198. <https://doi.org/10.1080/17441692.2012.733950>

84. Meier, Benjamin. (2010). Global Health Governance and the Contentious Politics of Human Rights: Mainstreaming the Right to Health for Public Health Advancement. *Stanford Journal of International Law*, 46 (1), pp. 1-50. <https://ssrn.com/abstract=1816625>

85. Meier, Sooahn & Martens, Kerstin. (2024). A Global Crisis Manager During the COVID-19 Pandemic? The OECD and Health Governance. *Frontiers in Political Science*, 6. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1332684>

86. Missoni, Eduardo; Pacileo, Guglielmo & Tediosi, Fabrizio. (2019). *Global Health Governance and Policy: An Introduction*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351188999>

87. Moon, Suerie. (2021). Global Health: A Centralized Network Searching (in Vain) for Hierarchy. In: Barnett, Michael N.; Pevehouse, Jon C. W. & Raustiala, Kal (Eds.). *Global Governance in a World of Change* (pp. 234-264). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781108915199.009>

88. Morris, Tracy & D'Souza, Johann. (2023). Treatment of Social Anxiety in Children and Adolescents. In: McKay, Dean & Storch, Eric A. (Eds.). *Handbook of Child and Adolescent Anxiety Disorders* (pp. 299-313). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-14080-8_20

89 Niu, Song. (2024). Between Sacredness and Public Health: Global Religious Sacred Places and the Fight Against COVID-19. *Journal of Religion and Health*, 63 (1), pp. 666-684. <https://doi.org/10.1007/s10943-023-01879-4>

90. Nunes, João. (2016). Ebola and the Production of Neglect in Global Health. *Third World Quarterly*, 37 (3), pp. 542-556. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1124724>

91. Ortega, Francisco & Orsini, Michael. (2020). Governing COVID-19 without Government in Brazil: Ignorance, Neoliberal Authoritarianism, and the Collapse of

[110]

Public Health Leadership. *Global Public Health*, 15 (9), pp. 1257-1277. <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1795223>

92. Page, Matthew et al. (2021). Declaración PRISMA 2020: Una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Revista Española de Cardiología*, 74 (9), pp. 790-799. <https://doi.org/10.1016/j.recesp.2021.06.016>

93. Papanicolas, Irene et al. (2023). Evaluación del desempeño de los sistemas de salud: un marco para el análisis de políticas. *Organización Panamericana de la Salud*. <https://doi.org/10.37774/9789275326787>

94. Phan Tan, Luc. (2022). Bibliometrics of Social Entrepreneurship Research: Cocitation and Bibliographic Coupling Analyses. *Cogent Business & Management*, 9 (1). <https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2124594>

95. Prainsack, Barbara & Buyx, Alena. (2013). A Solidarity-Based Approach to the Governance of Research Biobanks. *Medical Law Review*, 21 (1), pp. 71-91. <https://doi.org/10.1093/medlaw/fws040>

96. Prancutè, Raminta. (2021). Web of Science (WoS) and Scopus: The Titans of Bibliographic Information in Today's Academic World. *Publications*, 9 (1). <https://doi.org/10.3390/publications9010012>

97. Pratt, Bridget & de Vries, Jantina. (2018). Community Engagement in Global Health Research that Advances Health Equity. *Bioethics*, 32 (7), pp. 454-463. <https://doi.org/10.1111/bioe.12465>

98. Pratt, Bridget & Hyder, Adnan. (2016). Governance of Transnational Global Health Research Consortia and Health Equity. *American Journal of Bioethics*, 16 (10), pp. 29-45. <https://doi.org/10.1080/15265161.2016.1214304>

99. Priya, Ritu et al. (2023). Questioning Global Health in the Times of COVID-19: Re-Imagining Primary Health Care through the Lens of Politics of Knowledge. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10 (1). <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01741-8>

100. Ramezani, Maryam et al. (2023). Research Agenda for Using Artificial Intelligence in Health Governance: Interpretive Scoping Review and Framework. *BioData Mining*, 16 (1). <https://doi.org/10.1186/s13040-023-00346-w>

101. Roberti, Javier et al. (2024). Inequalities in Health System Coverage and Quality: A Cross-Sectional Survey of Four Latin American Countries. *The Lancet Global Health*, 12 (1), pp. e145-e155. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(23\)00488-6](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(23)00488-6)

102. Roemer-Mahler, Anne & Elbe, Stefan. (2016). The Race for Ebola Drugs: Pharmaceuticals, Security and Global Health Governance. *Third World Quarterly*, 37 (3), pp. 487-506. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1111136>

103. Ruckert, Arne & Labonté, Ronald. (2014). Public-Private Partnerships (PPPs) in Global Health: The Good, the Bad and the Ugly. *Third World Quarterly*, 35 (9), pp. 1598-1614. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.970870>

104. Ruger, J. P. (2006). Ethics and Governance of Global Health Inequalities. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60 (11), pp. 998-1003. <https://doi.org/10.1136/jech.2005.041947>

105. Ruger, J. P. (2011). Shared Health Governance. *American Journal of Bioethics*, 11 (7), pp. 32-45. <https://doi.org/10.1080/15265161.2011.568577>

106. Ruger, J. P. (2012a). Global Health Governance as Shared Health Governance. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 66 (7), pp. 653-661. <https://doi.org/10.1136/jech.2009.101097>

107. Ruger, J. P. (2012b). Global Health Justice and Governance. *American Journal of Bioethics*, 12 (12), pp. 35-54. <https://doi.org/10.1080/15265161.2012.733060>

108. Rushton, Simon. (2011). Global Health Security: Security for Whom? Security from What? *Political Studies*, 59 (4), pp. 779-796. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00919.x>

109. Rushton, Simon, & Williams, Owain. (2012). Frames, Paradigms and Power: Global Health Policy-Making under Neoliberalism. *Global Society*, 26 (2), pp. 147-167. <https://doi.org/10.1080/13600826.2012.656266>

110. Siddiqi, Sameen et al. (2009). Framework for Assessing Governance of the Health System in Developing Countries: Gateway to Good Governance. *Health Policy*, 90 (1), pp. 13-25. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2008.08.005>

111. Sparke, Matew & Williams, Owain. (2022). Neoliberal Disease: COVID-19, Co-Pathogenesis and Global Health Insecurities. *Environment and Planning A*, 54 (1), pp. 15-32. <https://doi.org/10.1177/0308518X211048905>

112. Stephenson, Niamh et al. (2014). Mobilising "Vulnerability" in the Public Health Response to Pandemic Influenza. *Social Science and Medicine*, 102, pp. 10-17. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2013.11.031>

113. Storeng, Katerini. (2014). The GAVI Alliance and the 'Gates Approach' to Health System Strengthening. *Global Public Health*, 9 (8), pp. 865-879. <https://doi.org/10.1080/17441692.2014.940362>

114. Suarez-Herrera, Jose; Diaz-Castro, Lina; Ramirez-Rojas, Maria & Pelcastre-Villafuerte, Blanca. (2024). Unpacking Participation in Healthcare Governance: Lessons from Two Local Health Councils in Brazil and Spain. *International Journal of Health Planning and Management*, 39 (4), pp. 1097-1112. <https://doi.org/10.1002/hpm.3781>

115. Subramaniam, Yogeeswari; Loganathan, Nanthakumar & Subramaniam, Thirunaukarasu. (2024). Moderating Effect of Governance on Healthcare and Environmental Emissions. *Journal of Environmental Management*, 351. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.119646>

116. Suh, Siri & Vijayakumar, Gowri. (2023). Toward Transnational Feminist Methodologies in Global Health: Critical Ethnographies of HIV and Abortion. *Studies in Comparative International Development*, 58 (3), pp. 321-346. <https://doi.org/10.1007/s12116-023-09408-w>

117. Thurston, Wilfreda et al. (2005). Public Participation in Regional Health Policy: A Theoretical Framework. *Health Policy*, 73 (3), pp. 237-252. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2004.11.013>

[112]

118. Touchton, Micahel; Borges, Natasha & Wampler, Brian. (2024). Participatory Health Governance and HIV/AIDS in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 66 (1), pp. 158-177. <https://doi.org/10.1017/lap.2023.15>
119. Van Hout, M. C et al. (2024). State of Transition to Ministry of Health Governance of Prison Healthcare in the Council of Europe Region. *Public Health*, 229, pp. 151-159. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2024.01.020>
120. Veenstra, Gerry. (2002). Social Capital and Health (Plus Wealth, Income Inequality and Regional Health Governance). *Social Science and Medicine*, 54 (6), pp. 849-868. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(01\)00049-1](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(01)00049-1)
121. Veenstra, Gerry & Lomas, Jonathan. (1999). Home is where the Governing is: Social Capital and Regional Health Governance. *Health and Place*, 5 (1), pp. 1-12. [https://doi.org/10.1016/S1353-8292\(98\)00037-9](https://doi.org/10.1016/S1353-8292(98)00037-9)
122. Weishaar, Heide et al. (2012). Global Health Governance and the Commercial Sector: A Documentary Analysis of Tobacco Company Strategies to Influence the Who Framework Convention on Tobacco Control. *PLoS Medicine*, 9 (6). <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001249>
123. Wu, Yuxia; Ma, Hongbo & Mi, Hong. (2024). Medical and Social Cooperation and Community Smart Health Huts: Reconstruction of Hierarchical Diagnosis and Treatment Path. *Chinese General Practice*, 27 (13), pp. 1638-1644. <https://doi.org/10.12114/j.issn.1007-9572.2023.0404>
124. Yan, Xiang & He, Shenjing. (2024). Demystifying Hospital Size Distribution: A Geographical Approach. *Applied Geography*, 163. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2023.103185>
125. Youde, Jeremy. (2013). The Rockefeller and Gates Foundations in Global Health Governance. *Global Society*, 27 (2), pp. 139-158. <https://doi.org/10.1080/13600826.2012.762341>
126. Yuan, Chenxi et al. (2022). Trends in Intelligent Manufacturing Research: A Keyword Co-Occurrence Network Based Review. *Journal of Intelligent Manufacturing*, 33 (2), pp. 425-439. <https://doi.org/10.1007/s10845-021-01885-x>
127. Zapata-Loboa, Yesmin et al. (2024). Análisis de la reforma del sistema general de seguridad social en salud 2022-2026: una mirada desde el plan decenal de salud pública. *Ciencia Latina*, 8 (1), pp. 1650-1664. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i1.9560
128. Zhang, Xiao-Xi et al. (2023). Tackling Global Health Security by Building an Academic Community for One Health Action. *Infectious Diseases of Poverty*, 12 (1). <https://doi.org/10.1186/s40249-023-01124-w>
129. Zhenfang, Li & Shuang, Song. (2024). Social Structural Factors Influencing Personal Health Information Disclosure. *Telematics and Informatics Reports*, 13. <https://doi.org/10.1016/j.teler.2024.100119>



Promesas incumplidas de la democracia en Colombia. El caso de la Unión Patriótica

*Diana Patricia Arias Henao (Colombia)**

Resumen

El exterminio de la Unión Patriótica (UP) se desplegó a través de una violencia sistemática ejercida durante décadas por agentes grises, esto es, de facha legal como agentes estatales y adversarios políticos, y de facha ilegal como paramilitares y narcos. El objetivo principal de este artículo de reflexión es responder a la pregunta: ¿cuáles son las promesas incumplidas de la democracia en Colombia en el caso de la UP? La metodología para resolverla opta por una investigación de tipo inductiva y descriptiva, con minería electrónica de recolección de datos de fuentes primarias y secundarias jurídico-políticas analizadas con un método cualitativo. El recorte espacial es el territorio colombiano y el temporal recae entre 1982, cuando se creó el movimiento político, y 2023, cuando se notificó el fallo condenatorio al Estado colombiano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; asimismo, se realiza un balance de lo actuado por la Justicia Especial para la Paz (JEP) desde 2018 hasta inicios de 2024. Se concluye que las promesas incumplidas de la democracia se proyectan como posibilidades de transformación de la crisis de la representación política del Estado invisible y del secretismo estatal planteado por Norberto Bobbio.

Palabras clave

Conflicto Armado; Derechos Humanos; Democracia; Violencia Política; Unión Patriótica.

Fecha de recepción: junio de 2024 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2025

Cómo citar este artículo

Arias Henao, Diana Patricia. (2025). Promesas incumplidas de la democracia en Colombia. El caso de la Unión Patriótica. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 114-141. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a05>

* Abogada. Magíster y doctora en Relaciones Internacionales. Docente e investigadora de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: diana.arias@unimilitar.edu.co - Orcid: 0000-0002-4289-5186 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=9j75nBsAAAAJ&hl=es>

Unfulfilled Promises of Democracy in Colombia. The Case of the Patriotic Union

Abstract

The extermination of the Patriotic Union (UP) was carried out through systematic violence carried out over decades by agents of the shadows, that is, those with legal appearances as state agents and political adversaries, and those with illegal appearances, such as paramilitaries and drug traffickers. The main objective is to address this question: What are the unfulfilled promises of democracy in the case of the UP? The methodology for addressing this question opts for inductive and descriptive research, with electronic mining of data collected from primary and secondary legal and political sources analyzed using a qualitative method. The spatial cut is the Colombian territory and the temporal falls between 1982 when the political movement is created and 2023 when the condemnatory ruling against the Colombian State by the Inter-American Court of Human Rights is notified, as well as a balance is made of the actions of the Special Jurisdiction for Peace (JEP), from 2018 to what was reported starting in 2024. The conclusions analyze the unfulfilled promises of democracy, projecting them as possibilities for transforming the crisis of political representation of the invisible State and state secrecy, raised by Norberto Bobbio.

[115]

Keywords

Armed Conflict; Human Rights; Democracy; Political Violence; Patriotic Union.

Introducción

El Estado social de derecho colombiano de 1991 surgió, entre otras necesidades, como una consecuencia de las experiencias históricas antidemocráticas, como lo ocurrido durante el Frente Nacional (1958-1974), modelo impuesto por los entonces partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador, mediante el cual se cerraron las puertas de las arenas políticas, turnándose arbitrariamente la Presidencia de la República cada cuatrienio durante un periodo de dieciséis años; sumado a un declive económico, la inaccesibilidad e ineficiencia judicial, y la ola expansiva tanto del narcotráfico como del paramilitarismo que se integraron perfectamente con el silencio del Gobierno colombiano frente a los abusos de la fuerza pública, incrementando los índices y las formas de violencia política.

La Unión Patriótica (UP) fue un proyecto político que buscó cambiar esas barreras antidemocráticas a través de la convergencia de diferentes sectores políticos. Movimiento objeto de ataques sistemáticos por parte de agentes estatales y no estatales dentro de un sistema democrático fallido que incumplió sus promesas y finalidades, y sucumbió a la cooptación estatal por parte de los grupos de poder tanto legales como ilegales, generando un escenario gris donde miles de víctimas inocentes fueron sometidas por su manera de pensar y desear un proyecto político tolerante de las diferencias y que mermara la violencia.

[116]

El objetivo principal de este artículo es resolver la siguiente pregunta problema: ¿cuáles son las promesas incumplidas de la democracia en el caso de la UP? Para resolverla se optó por una metodología de tipo inductiva y descriptiva, con minería electrónica de recolección de datos de fuentes primarias y secundarias, analizadas con un método cualitativo. El recorte espacial es el territorio colombiano y el temporal recae entre 1982 y 2023, atendiendo como punto de partida la creación del movimiento político, sin descartar los antecedentes del sistema político previo a su constitución, y cerrando con la notificación del fallo condenatorio al Estado colombiano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH); asimismo, se realiza un balance de lo actuado por la Justicia Especial para la Paz (JEP) desde 2018 hasta inicios de 2024.

1. Marco teórico y conceptual

Para resolver la pregunta problema es necesario precisar de entrada el marco teórico y conceptual principal para el engranaje del desarrollo

metodológico. Así, a lo largo del texto se refiere a los conceptos de genocidio, conflicto, paz y secretismo estatal.

Genocidio es «el plan coordinado de diferentes acciones tendientes a la destrucción de los fundamentos esenciales de la vida de los grupos nacionales, con el objeto de aniquilarlos» (Huertas y Cáceres, 2014, p. 243). La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (ONU, 9 de diciembre de 1948) lo concibe como una serie de actos perpetrados para destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, como tal.

Esta definición acogida universalmente omite las razones políticas, las cuales son el factor principal en este objeto de estudio. Este tipo de causas políticas, en cambio, sí fueron consideradas en el ordenamiento jurídico colombiano desde el antiguo Código Penal colombiano en el artículo 322A y en el artículo 101 del Código vigente (Ley 599 del 24 de julio de 2000). Asimismo, en el fallo que resultó por acción de nulidad contra acto de contenido electoral, el Consejo de Estado colombiano admitió que la UP fue objeto de persecución política y que con ella se malogró el espíritu de la democracia pluralista (Consejo de Estado, 4 de julio de 2013).

[117]

Ahora, en un sentido amplio, el conflicto es un combate que involucra axiomas, demandas sociales y andamiajes de poder, en el cual las metas de los adversarios son neutralizar, perjudicar o eliminar a sus rivales (Lewis, 1956 citado en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993). Un conflicto puede tener múltiples y complejas causas, cuyas particularidades determinan su desenlace y su transformación. Conflicto es crisis y oportunidad, es inherente al ser humano, es permanente entre objetivos incompatibles. El conflicto y la paz se relacionan, al ser la paz una vía para transformar el conflicto (Calderón, 2009).

La paz es tregua, es descanso tras la conmoción, es reconciliar las diferencias. Un plácido retorno a la tranquilidad gubernamental (Rapoport, 1850 citado en Harto de Vera, 2016). Jurídicamente, según Jares, es el principal axioma existencial y dinámico que impacta todas las dimensiones de la vida (Herrero, 2003). La paz, para la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-370 de 2006), comprende un propósito fundamental del derecho internacional, un fin estatal, un derecho colectivo en cabeza de la humanidad, un derecho subjetivo e individual, y un deber jurídico individual.

La paz es creatividad, ausencia de violencia, empatía (Galtung, 1993). La paz cultural de Johan Galtung salta de una ausencia del conflicto que representa la paz negativa a una paz donde las condiciones sociales mínimas son otorgadas y se suman a la ausencia de enfrentamiento armado entre los antiguos adversarios que cooperan en la reconstrucción de los daños producidos por una violencia estructural (Harto de Vera, 2016). La paz es capaz de limar las diferencias multinivel sin usar las armas (Iecah, 2011, marzo 21). La violencia directa, estructural y cultural de Galtung comprende los paradigmas principales de los estudios de violencia que, sin duda, se materializan en el caso de la UP, como se verá en el desarrollo de este artículo.

Al igual que conflicto y paz son conceptos dinámicos, lo es la democracia. La «transformación es la condición natural de un régimen democrático, en tanto el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo» (Bobbio, 1997, p. 15). Así, la construcción de paz es un proceso que acoge tanto a la paz como al conflicto, conceptos en constante tensión y transformación. Para Norberto Bobbio (1986a), la democracia agrupa normas necesarias para la toma de decisiones de una sociedad, apuntando a generar el mayor consenso posible, debiendo primar la libertad de expresión en el debate de estas, protegiendo los derechos de asociación y reunión. Sin embargo, el marco democrático, tal como se forjó históricamente, apuntaba mucho más lejos que este suelo mínimo. La *cruda realidad* o la *democracia real* son sus promesas fallidas (Miranda, 13 de septiembre de 2020). El poder será distribuido entre todos, pero no priman los individuos, sino que son los grupos los protagonistas de la vida política (Bobbio, 1986b). La pugna tribal divide el poder y condiciona a los representantes de los individuos. Dificultando el ideal de la unidad estatal, mientras que los intereses parciales siguen multiplicándose.

Una visión estática blindó un discurso estratégico que comete barbaridades en nombre de la democracia. El dinamismo la desmitifica y la adecúa al momento democrático, considerando a las promesas incumplidas del modelo predecesor y sus fracasos (Álvarez, 2012). Los ciudadanos se han vuelto apáticos o temerosos en su ejercicio político y esto le conviene a los gobiernos que no combaten con activismos y controles. Los ciudadanos activos ejercen un voto de intercambio supeditado a sus intereses, dejando atrás lo colectivo, contradiciendo la base del sistema político, fluyendo los grados de poder del vértice a la base, tornándose en una sociedad

burocrática más que democrática. La democracia es como un niño pequeño que debe crecer y para madurar debe reconocer sus falencias sin perder la ilusión de lograrlo. Es necesario acabar con el doble Estado que gesta el poder invisible del Estado visible, ese que firma tratados para no cumplirlos y que se dice legítimo cuando se asocia con criminales (Bobbio, 1985).

La democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema internacional y, obviamente, el doméstico. La Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 11 de septiembre de 2001) así lo dispone como tratado constitutivo, al cual Colombia se adhirió el 12 de julio de 1951. Los Estados miembro están obligados a promover y defender la democracia, que es un derecho de sus pueblos, vital para el desarrollo social, político y económico. En Colombia es la base del Estado social de derecho que desde 1991 saltó de la democracia representativa a la participativa y de la soberanía nacional a la popular, donde el pueblo se convirtió en su Constituyente Primario.

Finalmente, el secretismo estatal, planteado por Bobbio, cobija el objeto de estudio, desnudando las promesas incumplidas de la democracia y proyectándolas como posibilidades de transformación de la crisis de la representación política del Estado invisible.

[119]

2. Contextualización de la violencia electoral contra la Unión Patriótica

En 1982 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se interesaron en la política de convergencia para finalizar el conflicto armado durante el gobierno de Belisario Betancur para construir un nuevo camino de reconfiguración política, logrando una «apertura democrática» (Buenaventura y Fajardo, 1985, p. 48).

Los Acuerdos de La Uribe, Meta, del 28 de marzo de 1984 otorgaron a las FARC-EP el *status político* como organización beligerante, mutando a un movimiento político integrado por distintas fuerzas políticas pluralistas, sindicales, religiosas y militares, respondiendo al clamor apremiante de la historia para transformar la costumbre política cerrada y violenta. La reforma política no tardó y muchos asientos políticos de abrieron a la elección popular, entre ellos, las Alcaldías. Los acuerdos fueron rechazados por los grupos armados estatales y las élites tradicionales de poder, sin

importar la urgencia de remplazar la violencia política por nuevas formas de participación pacífica (Nizo, 2016).

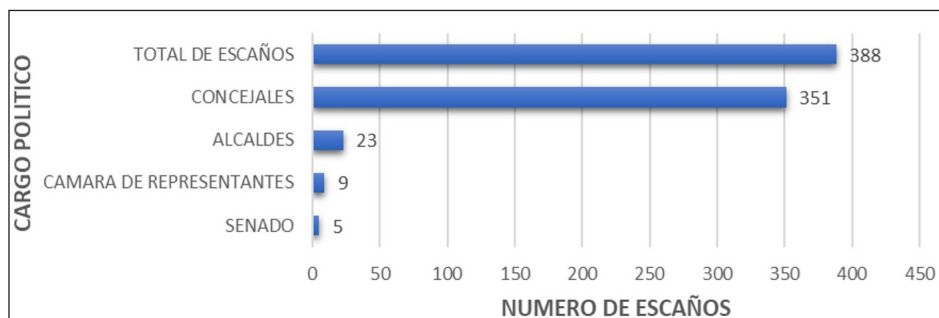
En medio de las negociaciones de paz, el sector castrense actuó como fiel opositor e incluso incumplieron a su deber de obediencia con la arrogancia de poder heredada del Frente Nacional y su Estatuto de Seguridad (Mora, 2016). Los militares argumentaban que la única vía para el cese de hostilidades era la rendición del adversario, postura propia de la Doctrina de Seguridad Nacional. Paralelamente, en 1984 fueron asesinados al menos un centenar de combatientes en tregua. No obstante, los acuerdos siguieron su curso, superando las posiciones sectarias, excluyentes y hegemónicas (Ortiz, 2008). Precisamente, durante el gobierno de Betancur surgió un proyecto paramilitar anexo al narcotráfico en el Magdalena Medio, promovido desde la XIV Brigada en Puerto Berrío y que tuvo como base de operaciones al Batallón Bárbula en Puerto Boyacá (Mora, 2016).

La irrupción del narcotráfico fue violenta, dejando ríos de sangre, y el Estado respondió al círculo vicioso de la violencia alineándose con grupos paramilitares. La meta era eliminar al enemigo interno conforme las enseñanzas de la Doctrina de la Seguridad Nacional, permeando la idea de que el fin justifica los medios, incluso la conformación de áreas grises con actores legales e ilegales bajo una misma finalidad. Esta alianza consolidó la estigmatización hacia los partidos políticos de izquierda (CNMH, 2018a). De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (FGN), al aprobarse en 1987 desde el Ministerio de Defensa, a cargo del entonces ministro Óscar Botero, se consolidaron las Juntas de Autodefensa como uno de los principales apoyos en la lucha contrainsurgente (Giraldo, 2018).

La presencia nacional de las FARC-EP, con sus veintisiete frentes, no impidió tomar una decisión unificada que se formalizó el 18 de mayo de 1985 y sus finalidades medulares giraron en torno a la redistribución de la riqueza, el desmonte del paramilitarismo y la modernización del Estado (Ortiz, 2008). La gran sorpresa se dio un año después en las elecciones de 1986, en las cuales hicieron historia al lograr 388 curules políticas, esto es, la mayor votación para un movimiento de izquierda, resaltando los siguientes cargos: 5 senadores; 9 representantes a la Cámara; 23 alcaldes; 351 concejales; y 18 diputados; para un total de 120 442 votos con listas propias y 198 875 mediante alianzas (Romero, 2011) (véase gráfica 1).

[120]

Gráfica 1. Escaños obtenidos por la Unión Patriótica en las elecciones de 1986.



Fuente: elaboración propia a partir de Romero (2011).

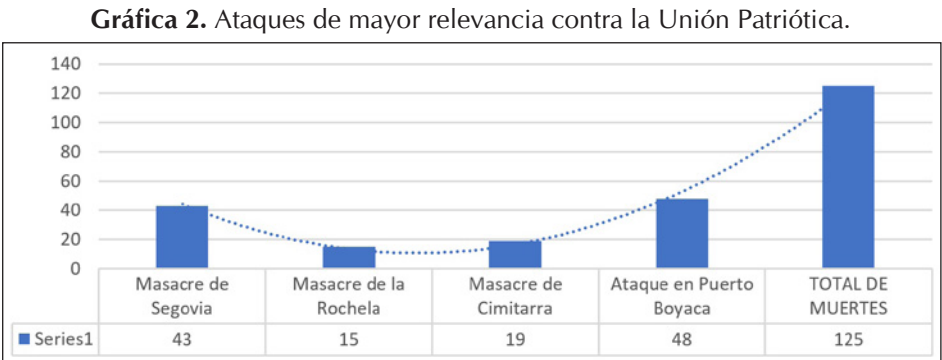
La naciente UP subvirtió el orden electoral imperante durante décadas, generando un desbordado optimismo (Romero, 2011), sin imaginar que su éxito significaría «paradójicamente su desgracia» (Mora, 2016, p. 32). La victoria fue asimilada como una amenaza existencial al *establishment*, lo que condujo a diseñar su exterminio. Un exterminio ensañado no contra guerrilleros, sino contra cualquiera que buscara caminar en la sangrienta arena política colombiana, cuyo ingreso lo clasificaba de comunista o del enemigo interno digno de ser eliminado (Palacios, 1995). A finales de 1986, se terminó la tregua con los líderes políticos de las FARC-EP, quienes retomaron la contienda armada.

[121]

La victoria política causó la rabia de sectores paramilitares, empresariales, estatales y castrenses, los cuales se aliaron para propinarles violencia extrema, no sólo a sus integrantes, sino a sus simpatizantes y militantes (CortelDH, 2022). Asimismo, la violencia se desplazó a los territorios con influencia electoral para que quedara claro que quien apoyara a la UP moriría. Los asesinatos iniciaron en la década de 1980, se dispararon en la de 1990 e incluso perduraron posterior a la llegada del nuevo milenio.

Las zonas de mayor victoria electoral fueron Antioquia, Cauca, Chocó y Arauca. Jaime Pardo Leal obtuvo el tercer puesto en las presidenciales con 10% del electorado nacional (Cajar, 2006, octubre 12). En 1987 fue asesinado por sus denuncias al involucramiento de la fuerza pública en las masacres de Segovia y Remedios, así como por la ocurrencia de crímenes de lesa humanidad contra la UP. Su asesinato fue la respuesta nefasta

a su mediática pregunta al gobierno de *si tenían o no derecho de vivir en Colombia*. En la [gráfica 2](#) se puede observar la violencia sistemática desplegada bajo el *modus operandi* de masacres, en las que en cuatro de ellas se asesinaron a 125 seres humanos.



Fuente: elaboración propia a partir de Romero (2011).

[122]

La violencia estatal desplomó lo acordado en La Uribe, Meta. Los incesantes asesinatos de sus líderes que se desmontaron de las armas y de otros que nunca las empuñaron, reestructuró al movimiento que se dotó «de una política propia e independiente de las FARC-EP» (Medina, 2020, p. 65). Pero la fragilidad institucional y una fuerza pública politizada y rebelde crearon nuevos escenarios violentos (Ortiz, 2008). Asimismo, las entidades estatales «encargadas de la prevención, investigación, y detención de los culpables [actuaban] desacertadas, ineficientes y morosas» (Aguilera, 2000, p. 436).

Así, en 1987 la UP se desligó de las FARC-EP para ayudar a derribar el imaginario ciudadano de ser la carta política de la guerrilla. Pero el estigma y la violencia no cesaron y siguieron siendo vistos como los parias del establecimiento, el enemigo interno digno de eliminar, ratificándose la condición de objetivo militar de la Doctrina de Seguridad Nacional y sus manuales contrainsurgentes. Los ataques sistemáticos contra la UP buscaban adoctrinar con terror a los miembros del partido y a sus simpatizantes para que abandonaran las curules y sus territorios, pues el desplazamiento forzado no tardó en hacerse pan de cada día. Entretanto, el entonces presidente Virgilio Barco guardó silencio sobre lo que ocurría e incluso

justificó la violencia y la muerte como una reacción paramilitar, obviando que los muertos no eran guerrilleros, pues la realidad ha demostrado que fueron miles de asesinados que nada tenían que ver con la subversión, sino civiles inocentes y destacados políticos con carreras legítimas y memorables (Corporación Reiniciar, s. f.).

Se destaca Bernardo Jaramillo, férreo opositor de los crímenes y acciones cometidas por las FARC-EP, entre ellas la extorsión, los secuestros, los atentados terroristas, reclutamiento de menores, violencias sexuales, desplazamientos, entre otras prácticas ilegítimas y repudiables que conformaron su explosiva política de *la combinación de todas las formas de lucha* en 1989. Al animar a la UP de sanarse de cualquier extremismo tóxico, sin importar sus lejanías con las guerrillas, fue asesinado en el aeropuerto de Bogotá el 22 de marzo de 1990, retumbando en la historia política extractos de su último discurso en plaza pública: «No se puede hablar de paz, ni ser consecuente con la paz, cuando no se castiga ejemplarmente a los miembros del Estado comprometidos con la violencia hacia la población civil» (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2021, marzo 20).

En medio de este precario escenario de inseguridad y sin garantías políticas, la UP decidió no presentarse a las elecciones presidenciales de 1990. La estocada final fue el asalto a Casa Verde, cuna de las FARC-EP, el 9 de diciembre de 1990, momento en que se convocó la Asamblea Nacional Constituyente y se inició una renovada, tenebrosa y creciente violencia paramilitar. Las masacres siguieron su curso como herramienta de represalias.

[123]

Para rematar, el 30 de septiembre de 2002 el Consejo Nacional Electoral (CNE) le arrebató la personería jurídica a la UP argumentando un umbral insuficiente en las elecciones del 10 de marzo y 26 de mayo de 2002, como si el exterminio no siguiera su curso. Tan solo hasta el 24 de septiembre de 2013 el CNE restableció la personería jurídica tras la declaratoria de nulidad del 4 de julio de 2013 por parte del Consejo de Estado. El 9 de marzo de 2014 la UP tampoco alcanzó el umbral, pero el CNE prorrogó la personería hasta 2018 por la falta de divulgación en condiciones de igualdad de su proyecto por razones ajenas al partido (CorteIDH, 2022). Una infamia antidemocrática a la representación política.

Los ataques se extendieron rápidamente por todo el territorio nacional, no sólo mediante masacres, sino mediante desplazamientos y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual, intimidación, atentados, terrorismo, detenciones arbitrarias, judicialización ilegítima y estigmatización, entre otros actos antijurídicos e inmorales (CortelDH, 2022). La FGN en 2014 los tipificó como delitos imprescriptibles de lesa humanidad, cometidos por adversarios políticos en alianza con agentes estatales, narcotraficantes y paramilitares para impedir el ascenso de movimientos de izquierda en la política colombiana (El Espectador, 2014, octubre 20).

El Estado orquestó sus propios planes de exterminio, los principales: la Operación Cóndor de 1985; el Plan Baile Rojo de 1986; el Plan Esmeralda de 1988; el Golpe de Gracia de 1992; y el Plan Retorno de 1994 (Cepeda, 2006). En el [cuadro 1](#) se esbozan las raíces y objetivos de los macabros planes de exterminio contra el ficticio enemigo interno.

Cuadro 1. Planes estatales contraideológicos
y algunas influencias exógenas.

Operación Cóndor (1985)	<p>Surgió del contexto latinoamericano de dictaduras coordinadas con la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Asesinato de líderes democráticos y defensores de derechos humanos durante la Guerra Fría.</p> <p>Estados Unidos implementó la Doctrina de Seguridad Nacional para acabar la izquierda del Cono Sur (Odello, 2008).</p> <p>Se formalizó el 25 de noviembre de 1975 cuando las agencias de inteligencia de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia imprimieron violencia sistemática contra la subversión clasificada como terrorista.</p> <p>En Paraguay, en 1992, se conocieron los <i>archivos del terror</i> y el <i>modus operandi</i> de más de 50 000 muertos, 30 000 desaparecidos y 400 000 encarcelamientos producto de la Operación Cóndor en Latinoamérica.</p> <p>Entre las décadas de 1950 y 1970, 100 000 militares de la región fueron adoctrinados en Estados Unidos con el apoyo de Francia para desplegar los escuadrones de la muerte, 4629 eran colombianos.</p> <p>En Colombia mostró sus garras en el Frente Nacional: Alberto Lleras Camargo disfrazó «autoritarismo con el establecimiento de un Estado de Sitio permanente, neutralizando a la oposición» (Palacios, 1995, p.189).</p>
--------------------------------	--

[124]

Cuadro 1. (Continuación).

El Baile Rojo (1986)	Incrementó sustancialmente los asesinatos desde el gobierno de Virgilio Barco. En 2023, el Gobierno aún debate las cifras de asesinatos y no reconoce de forma completa su responsabilidad en el exterminio a pesar de estar vencido en Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los no asesinados se exiliaron, otros se integraron a los combates armados y la mayoría se sumieron en la clandestinidad (Campos, 2003).
Plan Esmeralda (1988)	Su objetivo fue eliminar las zonas de influencia electoral de la UP y del Partido Comunista: Meta y Caquetá. La violencia multisectorial se expandió con la incursión paramilitar en Cundinamarca y Boyacá (Cepeda, 2006). En Meta, entre 1986 y 1988, 300 militantes fueron asesinados. En Vista Hermosa, una masacre del paramilitarismo mató 17 militantes. En 1986 en Urabá, Fidel Castaño Gil, vinculado con la masacre de Segovia y con la fundación del grupo paramilitar Muerte a los Revolucionarios del Nordeste, apareció a la escena pública, coincidentalmente, con la primera participación electoral de la UP (CNMH, 2018b).
Golpe de Gracia (1992)	Pretendió dar el golpe final a todos los simpatizantes de la UP, aumentando los desplazamientos de las zonas de su influencia electoral y los exilios, como el de Aida Abello, presidente de la UP en 1996, después de que le lanzaron un <i>rocket</i> a pleno día en Bogotá. Cerca de 200 familias con militantes en la UP fueron refugiados.
Plan Retorno (1993)	En Urabá, quienes no fueron víctimas de los atentados fueron detenidos y acusados como perpetradores de la masacre de La Chinita, con 36 muertos. Se detuvieron varios alcaldes, 20 sindicalistas y miembros de la UP por la supuesta pertenencia al Ejército Popular de Liberación (EPL) y fueron sentenciados por jueces sin rostro a penas privativas de la libertad de 40 años (Cepeda, 2006).

[125]

Fuente: elaboración propia.

Dos décadas después, el 14 de marzo de 2011, la Corte Suprema de Justicia acusó al expresidente de la Cámara de Representantes en 1986, César Pérez García, como determinador de la masacre de Segovia. Los paramilitares de Puerto Boyacá, liderados por Alonso J. Vaquero, alias el Negro Vladimir, ejecutaron las masacres de Cimitarra, Santander, la de los 19 comerciantes en Puerto Boyacá y la de 15 funcionarios de la FGN en La Rochela, Santander (Cahucopana, 2004, abril 14).

Los victimarios principales del exterminio son los paramilitares, cuyas fases parasitarias pueden resumirse así: i) el gobierno de Guillermo León Valencia legalizó grupos de civiles armados capacitados que se convirtieron en ejércitos privados de los ganaderos y sus bienes desde la década de 1960 hasta la década de 1980 (CNMH, 2018b); ii) en la década de 1980 se creó el grupo Muerte a Secuestradores (MAS), estructura paramilitar patrocinada por los nuevos ricos o narcotraficantes bajo el amparo de un sector castrense (Ávila, 2010); iii) entre 1986 y 1988, cuando inició la elección popular de alcaldes y gobernadores, eliminando mediante reforma constitucional su libre nombramiento y remoción, la hegemonía política tradicional quedó en jaque y buscaron apoyo en los narcotraficantes y los paramilitares para desatar una *guerra sucia* contra los desafiantes políticos a través de planes como Baile Rojo, en los que agentes grises desarrollaron el exterminio (Cepeda, 2006); y iv) el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) perfiló a opositores en *listas negras* entregadas a los paramilitares que los ejecutaban.

Posteriormente, Yair Klein especializó a los paramilitares en la lógica mercenaria terrorista de eliminar todo lo que se asemejara a comunismo (Azzellini, 2014). En 1997 los nexos entre la fuerza pública, ganaderos, políticos y narcos se afianzaron (Ávila, 2010). Carlos Castaño creó las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lanzando la primera gran ofensiva nacional paramilitar sanguinaria (CNMH, 2018a).

3. El caso de la Unión Patriótica en la justicia subsidiaria internacional

La impunidad en la jurisdicción ordinaria y los escasos avances de la justicia transicional motivaron a los familiares de las víctimas, los sobrevivientes, los defensores de derechos humanos y a la renovación generacional militante a activar la jurisdicción subsidiaria internacional tras agotar los recursos internos disponibles sin lograr reparaciones individuales ni colectivas, tan sólo algunas condenas irrisorias, con el objetivo adicional, pero no menos importante, de obtener verdad, construir memoria histórica y transitar a la paz democrática.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos es salvavidas de los derechos humanos en la región a través de sus órganos de protección, investigación y juzgamiento: la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH) y la CortelDH. Aunque el trámite subsidiario es complejo y lento, ha logrado reparar a las víctimas y determinar la responsabilidad internacional del Estado.

El 16 de diciembre de 1993 la Corporación Reiniciar y la Comisión Colombiana de Juristas acudieron a la CIDH alegando la responsabilidad del Estado colombiano por extralimitación y omisión de sus obligaciones contraídas en la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 22 de noviembre de 1969) en contra de la UP, un real genocidio político que cercenó sus derechos políticos a través de «delitos de lesa humanidad como ejecuciones extrajudiciales, masacres, desapariciones forzadas, amenazas, hostigamientos, desplazamientos forzados, torturas y criminalizaciones» (CIDH, 2017, p.3).

Dentro del proceso internacional, el Estado solicitó a la CIDH respetar la competencia interna de los procesos vigentes en la jurisdicción ordinaria y alternativa, especialmente, dentro del *Macrocaso 06: victimización de miembros de la UP*, priorizado en el Tribunal de Paz creado tras el Acuerdo de Paz entre Colombia y las FARC-EP en 2016.

En febrero de 2021 se celebró audiencia pública con participación del Estado, víctimas, peritos, testigos y la CIDH, tomando en cuenta 55 condenas de 970 investigaciones abiertas por la jurisdicción ordinaria, los avances de la JEP y 19 sentencias en el marco de Justicia y Paz. La Corte identificó 265 sentencias condenatorias en los marcos domésticos (El Tiempo, 2022, abril 18).

[127]

El Estado acreditó ante la CortelDH apenas 219 víctimas de la UP y asumió su eventual reparación (El Tiempo, 2021, febrero 12), cifra que provocó la sorpresa de uno de los jueces de la CortelDH, Ferrer McGregor, ante la diferencia con las 6000 víctimas relacionadas en el Informe de Fondo de la CIDH (Informe No. 170 del 6 de diciembre de 2017). Aunque el Estado, prácticamente derrotado en el proceso, reconoció parcialmente su responsabilidad internacional, este acto incompleto e interesado de valentía tardía fue valorado por la CortelDH, pero no fue suficiente para zanjar las abismales controversias en litigio como de la cantidad de víctimas y violaciones, siguiendo el proceso de juzgamiento internacional para determinar los hechos, la responsabilidad y las reparaciones.

Tampoco valió que el expresidente Juan Manuel Santos Calderón bajara la petulancia de los gobiernos anteriores frente al caso y manifestara el 15 de septiembre de 2016 que la persecución infringida a la UP provocó un daño indecible a miles de familias y a la democracia, frente a la cual el Estado no adoptó las medidas suficientes para impedir los asesinatos y demás violaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 27 de julio de 2022).

Tres décadas pasaron desde la interposición de la denuncia ante la CIDH para que la CortelDH emitiera un fallo el 27 de julio de 2022, notificado el 30 de enero de 2023, en contra el Estado colombiano por violar la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso de la UP desde 1984. La CortelDH condenó al Estado colombiano por las más de 6000 víctimas, integrantes y militantes de la UP entre 1984 y 2006, un exterminio dentro del sistema político que se jacta de *democrático* y que contribuyó a la desaparición forzada de 521 personas, la ejecución extrajudicial de 3170, el desplazamiento interno de 1596, 64 torturas, 19 juicios sin causa legal, 285 atentados o tentativas de homicidio y 10 más lesionadas (CortelDH, 2022).

[128]

En sus consideraciones de fondo, el Tribunal Interamericano comprobó la falta al deber de prevención o de investigación estatal, la participación directa del Estado por extralimitación, de aquiescencia, tolerancia y colaboración en los hechos de violencia sistemática, así como la omisión estatal y su responsabilidad indirecta. El Estado es responsable por violencia sistemática y estructural impidiendo el ejercicio de los derechos políticos, libertad de pensamiento y de expresión, de asociación y de reunión (artículos 13,16 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969). La UP fue catalogada como el *enemigo interno* y sus miembros y militantes fueron asesinados, desaparecidos y amenazados. Las acciones y omisiones al deber de protección por parte del Estado contribuyeron a su victimización y estigmatización, a la vulneración de la integridad física y psicológica, violando los derechos a la vida (artículo 4), la integridad, honra y dignidad (artículo 11), agravada por las declaraciones públicas de los funcionarios públicos, incrementando el riesgo y vulnerabilidad de las víctimas. Asimismo, consideró arbitrario el retiro de la personería jurídica (artículo 3), debilitando la democracia y vulnerando los derechos políticos colectivos, reprochando las ejecuciones extrajudiciales de menores de edad y de mujeres como víctimas directas,

muchas sometidas a violencias sexuales como arma de humillación y castigo, así como el asesinato de comunicadores, la forma más violenta de suprimir la libertad de expresión. Todos éstos, grupos objeto de protección especial, violando el artículo 19 de la Convención Americana (CortelDH, 2022).

En relación con la inacción de la justicia colombiana, el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, la protección judicial y el deber de investigar (artículos 8 y 25), pasando por encima del derecho autónomo a la verdad y del deber del Estado de esclarecer y difundir los hechos relativos al aniquilamiento de la UP. Adicionalmente, es responsable de las desapariciones, de incumplir los estándares de la libertad personal (artículos 3, 4, 5, y 7), circulación y residencia (artículo 22), así como por tortura (artículo 5.2) (CortelDH, 2022).

Finalmente, la CortelDH ordenó al Estado crear una comisión para constatar la identidad y parentesco de varias de las víctimas listadas en dos anexos a la sentencia, así como ejecutar las siguientes medidas de reparación integral:

- i) Iniciar, impulsar, reabrir y continuar, máximo en dos años, y [129] concluir, en plazo razonable, las investigaciones, estableciendo verdad y determinando responsabilidades penales.
- ii) Dar con el paradero de los aún desaparecidos.
- iii) Brindar tratamiento médico a las víctimas que lo soliciten.
- iv) Difundir la sentencia y su resumen oficial.
- v) Realizar acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.
- vi) Establecer un día nacional en conmemoración de las víctimas y visualizar el caso en centros educativos.
- vii) Construir un monumento en memoria de las víctimas.
- viii) Colocar placas en al menos cinco lugares públicos para conmemorar a las víctimas.

ix) Elaborar y difundir un documental audiovisual sobre la violencia y estigmatización.

x) Campaña nacional en medios públicos para sensibilizar a la sociedad colombiana respecto a la violencia, persecución y estigmatización infringida a la UP.

xi) Foros académicos en al menos cinco universidades públicas en distintos lugares del país sobre el caso.

xii) Informar a la CortelDH, en coordinación con líderes de la UP, sobre aspectos por mejorar o fortalecer en los mecanismos de protección existentes y su implementación para asegurar y proteger a los integrantes de la UP.

xiii) Pagar la indemnización del fallo por daños materiales e inmateriales, costas y gastos, contribuciones para la restitución de los desplazados y gastos médicos.

La CortelDH ha de supervisar el cumplimiento íntegro y sólo concluirá el trámite hasta acatada la totalidad del fallo (CortelDH, 2022).

[130]

4. Justicia alternativa el caso de la Unión Patriótica

El Acuerdo de paz del Teatro Colón de 2016 planteó un conjunto de mecanismos para sancionar los crímenes internacionales cometidos en el conflicto armado entre las FARC-EP y el Estado, y así otorgar las garantías necesarias para la reparación de los derechos de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la construcción de la memoria histórica y, lo más complejo, garantizar la no repetición. La JEP constituye el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), creado en cumplimiento del Acuerdo de paz para la investigación, juzgamiento y eventual sanción de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

La FGN entregó a la JEP un reporte de 1620 víctimas de la UP, mientras que la Corporación Reiniciar identificó 6613 víctimas entre 1984 y 2002, correspondientes a un total de 9359 violaciones —una víctima pudo sufrir más de un hecho victimizante—. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) estima este universo en 6201 para el mismo periodo: documentó

4153 homicidios, desapariciones o secuestros entre mayo de 1984 y diciembre de 2002; 3122 víctimas fueron asesinadas; 544 desaparecidas; 478 masacradas; 4 secuestradas; y 3 sufrieron otras formas más de violencia (Pares, 2019, marzo 4).

Para 2019, la FGN tenía 59% de sus escasos casos en investigación previa, 33% en etapa de instrucción y 6,55% en juzgamiento. La JEP expidió 11 Autos imputando a agentes de diversos rangos castrenses por crímenes contra la UP. Muchos aceptaron voluntariamente su responsabilidad para acogerse a los beneficios de la jurisdicción alternativa frente a los castigos penales de la jurisdicción ordinaria. También se postularon más de una decena de exfuncionarios del DAS (Verdad Abierta, 2019, marzo 6).

Ahora bien, la justicia restaurativa bajo el SIVJNR legaliza sus penas alternativas y trabaja en armonía con la jurisdicción ordinaria y la subsidiaria justicia internacional, enfocándose en la reparación integral de las víctimas de forma prioritaria. Dentro del marco de monitoreo de la situación de los derechos humanos en Colombia y en virtud del acuerdo de cooperación existente entre la CIDH y el Estado colombiano vigente desde 2018, se proporciona asistencia técnica en la implementación del Acuerdo de paz. Así, la CIDH vigila que la JEP constituya el componente de justicia creado *ad hoc* para la investigación, juzgamiento y eventual sanción de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

[131]

El Macrocaso 06 fue abierto entre el 6 y el 26 de febrero de 2019, priorizándolo tras constatar la existencia de violencia sistemática y generalizada contra la UP, mediante la base documental compuesta por su Secretaría Ejecutiva, de la FGN, del CNMH, de la Corporación Reiniciar y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la CortelDH.

Para acreditarse como víctima ante la JEP se requiere, según la Ley 1922 de 2018, artículo 3: i) manifestación expresa de querer ser acreditada; ii) prueba que lo acredite —denuncias; resolución de inscripción en el Registro Único de Víctimas; certificación o registro expedido por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas; certificado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); certificado de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, o de una organización de

la sociedad civil en la que haya recibido algún tipo de atención como desvinculada o desmovilizada; cualquiera otra prueba o documento la acredite—; iii) relato de los hechos, la época y el lugar de ocurrencia. Al ser acreditadas, pueden participar en cualquier momento del proceso, aportando pruebas, recurriendo las decisiones, recibiendo asesoría judicial de la JEP, acompañamiento psicosocial, estar informados y solicitar protección.

En octubre de 2019 la JEP y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) realizaron jornadas de escucha conjunta de víctimas en el exilio entre 1987 y 2004. En Ginebra recibieron 16 informes orales, testimonios y requerimientos de verdad y justicia de víctimas y sobrevivientes desde España, Portugal, Suiza, Bélgica, Grecia, Suecia y Noruega; también se realizaron en Canadá y Argentina, produciéndose 29 informes mixtos.

La JEP ha priorizado zonas críticas, periodos y los presuntos responsables dentro del Macrocaso 06 con el fin de determinar los patrones macrocriminales, estas son:

[132] i) Magdalena Medio y Nordeste Antioqueño (1985 y 1993). Exmiembros de la Brigada XIV del Ejército: el Batallón Bárbula de Infantería N.º 3 y el Batallón Bomboná de Infantería N.º 42.

ii) Ariari Guayabero y piedemonte llanero (1985 y 1993-1999 y 2006). Comparecientes del Batallón de Infantería Pantano de Vargas de Infantería N.º 21, adscrito a la VII Brigada del Ejército.

iii) Cundinamarca y Sumapaz (1991 y 2001). Miembros del Departamento de Policía de Cundinamarca y del Batallón de Artillería N.º 13 General Fernando Landazábal Reyes de la Brigada XIII del Ejército.

iv) Apartadó (abril y diciembre de 1996). Comparecientes de la Brigada XVII del Ejército: el Batallón de Infantería N.º 47 Francisco de Paula Vélez y el Batallón de Contraguerrilla N.º 35.

v) Tolima (2003 y 2006). Exintegrantes de la VI Brigada del Ejército: Batallones de Infantería N.º 16 Patriotas; N.º 17 General Domingo Caicedo; N.º 18 Coronel Jaime Rook; de Contraguerrilla N.º 6 Pijao; y expolicía del Tolima (JEP, 2021, mayo 26).

Los departamentos que mayor violencia letal y no letal reportaron en el caso de la UP fueron: Antioquia (33,2%); Meta (15,4%); Santander (6,6%); Tolima (8,2%); Cundinamarca (5,3%); y Huila (2,3%). En todo el territorio nacional, la JEP identificó la participación activa de agentes estatales de inteligencia civil y militar aliados con el paramilitarismo y estructuras sicariales, compareciendo agentes del DAS, de la dirección nacional, del orden público y de protección de las seccionales departamentales de Antioquia y Santander. También han comparecido exmiembros del Comando Operativo de Inteligencia y Contrainteligencia de la Brigada xx y de inteligencia de las Brigadas xiii y xiv del Ejército. Los comparecientes que pertenecieron al Departamento de Policía de Cundinamarca y al Batallón de Artillería N.º 13 de la Brigada xiii del Ejército participaron en la victimización contra la UP sin asociarse con grupos criminales. Estos hechos pertenecen a la situación de violencia de Cundinamarca y Sumapaz entre 1991 y 2001 (JEP, 2021, mayo 26).

Frente a estos avances, la CIDH observa que la JEP también ha enfrentado desafíos, en particular, asegurar la debida reparación mediante la justicia restaurativa, algo que para la CortelDH debe ser materia de vigilancia constante, principalmente, para evitar que estos perpetradores resulten impunes en relación con las graves violaciones de las que son responsables. Recordemos que la competencia de la CortelDH es juzgar a los Estados por su responsabilidad, no a las personas naturales, las cuales deben ser sancionadas por estos, asegurar la debida reparación mediante la justicia restaurativa tras la renuncia de juicio penal ordinario en lo no atinente a crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, correspondiendo al Estado de forma coactiva la investigación y juzgamiento de estos. En cuanto al juicio a terceros, particulares o civiles que hubieran financiado o utilizado a los actores armados para agredir a otros sectores de la población, así como agentes estatales que no hacen parte de la fuerza pública, con participación directa en crímenes dentro del marco del conflicto armado interno, están facultados para someterse voluntariamente a la JEP.

La justicia restaurativa debe reparar daños individuales y colectivos conforme al derecho internacional público y al bloque de constitucionalidad. Un engranaje interméstico normativo para lograr el alcance de lo establecido por la jurisprudencia de la CortelDH (Sentencia del 29 de julio de 1988),

[133]

desde el caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras, con el que se consideró la reparación integral de un daño ocurrido por infracciones a deberes exógenos como la conquista de la *restitutio in integrum* que requiere volver al *statu quo ante* y reparar las consecuencias con una indemnización por daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo los morales.

La JEP, para enero de 2024, informó que 297 víctimas se acreditaron en el caso, 4 de ellas son sujetos colectivos: el partido UP, el sindicato Sintramienergética, el Partido Comunista y la agremiación Central Nacional Provienda. De las 293 víctimas individuales, 157 son mujeres y 136 hombres. La JEP estima el universo en 5733 víctimas: homicidios (4616) y desapariciones forzadas (1117) entre 1984 y 2016; otras 2217 desplazadas (JEP, 2021, mayo 26).

La JEP, la CEV y la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas responden a postulados constitucionales democráticos con división de poderes, separabilidad de las funciones y la colaboración armónica para la consecución de sus fines (Constitución Política de Colombia de 1991, art. 113), pero la transformación del conflicto armado interno tiende a la internacionalización jurídica (Arias, 2020b).

[134]

El caso de la UP no ha llegado a la paz pues sigue latente la intolerancia política contra el movimiento y la ausencia de una reparación integral particular y colectiva. Por esto «la construcción de paz debe atender las variables de la sostenibilidad democrática desde una perspectiva de fondo, integral y a largo plazo, actuando urgentemente, en y con, las poblaciones más vulnerables de la sociedad colombiana» (Arias, 2020a, p. 322).

La violencia absoluta que vivió la UP clama por una restauración democrática y de construcción de paz que se extienda a toda la sociedad y movimientos de participación, siendo vital la existencia de la voluntad política estatal para reconocer la verdad y hacer justicia (Mora, 2016). Aún más dentro de una sociedad acostumbrada a normalizar las diferentes gamas de violencias.

Si se garantizan los derechos políticos, se pueden garantizar los demás derechos humanos. Por ejemplo, si se garantiza la libertad de expresión, no se desvanece ni el pluralismo ni la tolerancia, operan efectivamente los mecanismos de control y la denuncia ciudadana es efectiva, dejando

estéril cualquier intento de autoritarismo sistemático (CorteIDH, 2 de julio de 2004).

La Sentencia condenatoria del 27 de julio de 2022 de la CorteIDH al Estado colombiano:

Representa un punto de maduración en la línea jurisprudencial sobre el derecho a la verdad. Esta es la primera ocasión en que declara no solo la violación individual del derecho a conocer la verdad en perjuicio de más de seis mil víctimas, sino también en perjuicio de la *sociedad en general* [...] un esquema letárgico de plena indiferencia frente a sucesos que atacaban los fundamentos mismos de una sociedad democrática [...] obligaron a la sociedad a vivir en un clima de violencia política que sustraía toda posibilidad del libre debate democrático (p. 199).

La heterogeneidad de la sociedad colombiana debe ser aprovechada y no exterminada, «dejando de percibirla como un problema, sino entenderla como una virtud inmensa. Aceptarnos en diferencia es la base para consolidar la paz como un derecho, una obligación, un fin y un propósito» (Arias, 2020b, p. 581).

Conclusiones

[135]

En Latinoamérica, en la década de 1980 se desarrolló una contienda democrática con la irrupción de nuevos actores políticos, armados y no armados, principalmente influenciados por variables exógenas de movimientos de izquierda que se enfrentaban a regímenes autoritarios, propiciando la transformación y la llegada de los Estados de derecho, cimentados en la representación y los sistemas democráticos. Colombia, que venía del imperio del Frente Nacional con un modelo político inventado, impuesto, cerrado y bipartidista, vio sucumbir, no sin violencia, la ilegitimidad gubernamental escudada en las doctrinas foráneas y feroces contra el enemigo interno de la seguridad nacional.

En el ámbito doméstico, las élites latifundistas y ganaderas defendieron sus intereses particulares mediante el patrocinio paramilitar, convirtiéndose en benefactores de sus nexos con los agentes estatales, poniendo a la institucionalidad a su merced. Nutriendo las venas abiertas de la violencia política proveniente de la Colombia republicana.

La democracia liberal se vincula con múltiples causas, es un asunto dinámico y complejo. Las promesas incumplidas de la democracia provocan fracturas sociales entre las élites de poder, sean políticas o de otra índole, la ciudadanía y las institucionales. Las consecuencias más graves de estas fracturas prometen ingobernabilidad, autoritarismo, inoperabilidad estatal y una rampante impunidad ante los yerros democráticos. La justicia subsidiaria y transicional lo demuestran en el caso de la UP. Sin ellas, la injusticia y el terrorismo de Estado seguirían reinando a través de la inefectiva y, en ocasiones, politizada jurisdicción ordinaria, cuya impunidad es el mayor obstáculo para la construcción de paz, blindando a los intolerantes políticos incrustados en el Estado.

El largo proceso del caso de la UP está lejos de finalizar, así como los cometidos democráticos en construcción de paz y memoria histórica, no sólo para sus víctimas directas sino para la sociedad colombiana. La estigmatización de la UP y de sus víctimas, la justificación de la violencia contra un ficticio enemigo interno, denominado comunismo pero considerado terrorista, extirpa cualquier piso democrático. Estigmatización más latente que nunca en la Colombia dividida y polarizada.

[136]

La democracia no justifica ni esconde el asesinato, no cercena la libertad, no patrocina la inseguridad, ni atenta contra sus ciudadanos dignos de expresarse libremente y de participar como sujetos políticos. La democracia no viola, no aterroriza, no desplaza, no tortura, no extermina. Con el exterminio se incumplieron las promesas democráticas, se aniquiló la libertad. La antidemocracia es la democracia cooptada por agentes del Estado podridos que hacen pactos particulares con criminales para apoderarse del sistema político y judicial, del Estado y de sus recursos. A costa de lo que sea. La antidemocracia ha logrado que el ciudadano del común de diferentes latitudes, unas más violentas que otras, se acompañen en el sentimiento de *los políticos no nos representan*; peor aún, cuando los ciudadanos decepcionados de la narrativa democrática terminan por alinearse a algunos de los bandos o discursos violentos y los justifican contribuyendo al mantenimiento de la violencia política endémica.

No es posible hacer *un borrón y cuenta nueva*. No normalizar es la meya para resucitar al pacto democrático. Así como revivió la UP tras el decomiso de su personería jurídica. La democracia sabe que somos y pensamos diferente. Merecemos el mismo trato de nuestro Estado

benefactor. Una sociedad pluralista es compatible con la poliarquía pues comprende que no solamente el Estado es la fuente de poder. La sociedad soberana proviene de la democracia donde lo relevante no son las mayorías simples o cualificadas, sino la garantía de los espacios de participación de los diferentes grupos de poder y el respeto de las libertades individuales. Exterminar la participación política hace fallida la teleología de la democracia moderna que pretende abolir el poder oligárquico, pero no puede eliminar a las diversas élites de poder, provocando una crisis de legitimidad que terminó por fracturar la gobernabilidad del Estado visible e invisible en el caso UP.

El caso de la UP le ofreció al mundo epistemológico y al mismo derecho penal internacional el elemento político a las clases de genocidio. Esto es, un exterminio, un aniquilamiento, por lo que no se comprende la no inclusión del término dentro de los fallos condenatorios de la CorteIDH y su ausencia en la terminología de los trabajos en curso de la JEP.

Así, las crisis provocadas por las promesas no cumplidas por el sistema democrático y sus instituciones son el camino a transitar para la transformación deseada en cuanto a la garantía de la representación política como derecho humano universal de primera generación, la presencia estatal y su visibilidad para eliminar el secretismo oficial planteado por Bobbio.

[137]

Referencias bibliográficas

1. Aguilera, Mario. (2000). Justicia guerrillera y población civil: 1964-1999. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 29 (3), pp. 435-461. <https://doi.org/10.3406/bifea.2000.1614>
2. Álvarez Arboleda, Andrés. (2012). Promesas incumplidas de la Democracia. *Boletín del Área de Derecho Público*, 4 (9), pp. 28-31.
3. Arias Henao, Diana Patricia. (2020a). Um olhar antidrogas para a Colômbia em pós-conflito. *Coleção Meira Mattos*, 14 (51), pp. 305-330. <https://doi.org/10.22491/cmm.a035>
4. Arias Henao, Diana Patricia. (2020b). La implementación del acuerdo de paz y la transformación del conflicto armado en Colombia. *Revista General José María Córdova*, 18 (31), pp. 565-584. <https://doi.org/10.21830/19006586.621>
5. Ávila, Ariel. (2010). *Grupos armados ilegales, violencia urbana y mafias coercitivas. Gobernabilidad y crisis democráticas*. Flacso. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29476.pdf>

6. Azzellini, Dario. (2014). Paramilitarismo colombiano: El brazo armado ilegal de élites y capital. En: Ugalde Zubiri, Alexander y Freytter-Florián, Jorge (coords.). *Presente y futuro de Colombia en tiempos de esperanzas* (pp.185-204). Universidad del País Vasco.

7. Bobbio, Norberto. (1985). La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. En: Bobbio, Norberto; Pontara, Giuliano y Veca, Salvatore. *Crisis de la democracia* (pp. 5-25). Ariel.

8. Bobbio, Norberto. (1986a). Democracia y pluralismo. *Revista de Ciencia Política*, 8 (1-2), pp. 127-137.

9. Bobbio, Norberto. (1986b). *El futuro de la democracia*. Fondo de la Cultura Económica. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1986.2.60044>

10. Buenaventura, Nicolás y Fajardo, Nelson. (1985). *Tregua y Unión Patriótica*. CEIS.

11. Calderón, Percy. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, pp. 60-81.

12. Campos, Yezid (director). (2003). *El Baile Rojo. Memoria de los silenciados*. [Documental]. <https://www.youtube.com/watch?v=QVL54FcZq5E>

13. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. (2021, marzo 20). Bernardo Jaramillo Ossa. <http://centromemoria.gov.co/bernardo-jaramillo-ossa/>

14. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018a). *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH.

15. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018b). *Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002*. CNMH.

16. Cepeda, Iván. (2006). Genocidio Político: el caso de la Unión Patriótica en Colombia. *Historias de América*, 1 (2), pp. 101-112. <https://mronline.org/wp-content/uploads/2019/12/r24797.pdf>

17. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar). (2006, octubre 12). El genocidio contra la Unión Patriótica. <https://www.colectivodeabogados.org/el-genocidio-contra-la-union-patriotica/>

18. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

19. Colombia. Congreso de la República. Ley 1922. (18 de julio de 2018). Por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87544>

20. Colombia. Congreso de la República. Ley 599. (24 de julio de 2000). Código Penal. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

21. Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa Sección Quinta (4 de julio de 2013). Fallo-Acción de Nulidad contra acto de

contenido electoral. Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería y otros. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2024/Fallo%20UP.pdf>

22. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-370. (18 de mayo de 2006). Magistrado Ponente: Manuel Cepeda. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

23. Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (Cahucopana). (2004, abril 14). La realidad sitiada: informe final de la Acción Humanitaria al nordeste antioqueño (24-29 de febrero de 2004). *Agencia Prensa Rural*. <https://www.prensarural.org/cahucopana/nordeste20040414.htm>

24. Corporación Reiniciar. (s. f.). Historia de la UP. <https://corporacionreiniciar.org/caso-up/historia-up/>

25. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). (2022). Caso integrantes y militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_455_esp.pdf

26. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. (2 de julio de 2004). https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=209&lang=es

27. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia (27 de julio de 2022). Caso integrantes y militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_455_esp.pdf

28. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia. (29 de julio de 1988). Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

29. Dougherty, James E y Pfaltzgraff, Robert L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.

30. El Espectador. (2014, octubre 20). Exterminio de la UP, crimen de lesa humanidad. <https://www.elespectador.com/judicial/exterinio-de-la-up-crimen-de-lesa-humanidad-article-523247/>

31. El Tiempo. (2021, febrero 12). Estado colombiano solo tiene acreditadas 219 víctimas de la UP. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/termina-en-la-corte-idh-audiencia-contra-colombia-por-exterinio-de-la-up-566524>

32. El Tiempo. (2022, abril 18). Corte IDH: caso por el exterminio de la Unión Patriótica, en la recta final. www.eltiempo.com/justicia/investigacion/corte-idh-caso-por-el-exterinio-de-la-union-patriotica-en-la-recta-final-665963

33. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019, marzo 4). JEP revive caso de genocidio de UP con generales implicados. <https://pares.com.co/2019/03/04/jep-abre-el-caso-del-genocidio-contra-la-up/>

34. Galtung, Johan. (1993). Los fundamentos de los estudios sobre la paz. En: Rubio, Ana (ed.). *Presupuestos teóricos y éticos sobre la paz* (pp. 15-46). Universidad de Granada.

35. Giraldo, Javier (comp.). (2018). *En las entrañas del Genocidio. El Estado colombiano en plan de exterminio de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, (Antioquia Colombia)*. CINEP / Programa por la paz. https://www.cinep.org.co/public-files/PDFS/20190202_Casotipo13.pdf

36. Harto de Vera, Fernando. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de Estrategia*, 183, pp. 119-146.

37. Herrero, Sophia. (2003). Reseña de «Educación para la paz. Su teoría y su práctica» de Xesús R. Jares. *Convergencia*, 10 (33), pp. 285-298. <https://www.redalyc.org/pdf/105/10503313.pdf>

38. Huertas, Omar y Cáceres, Víctor. (2014). Genocidio político y derecho penal internacional: Análisis desde su exclusión típica. *Principia IURIS*, 21 (21), pp. 237-260.

39. Instituto de Estudios sobre el Conflicto y la Acción Humanitaria (Iecah). (2011, marzo 21). El IECAH y la Construcción de la Paz. <https://iecah.org/el-iecah-y-cp/>

40. Justicia Especial para la Paz (JEP). (2021, mayo 26). Comunicado 063 de 2021. La JEP acredita al Partido Comunista Colombiano como víctima en el Caso 06. <https://www.jep.gov.co/macrocasos/scss/caso06.html>

41. Medina Gallego, Carlos. (2020). *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. El largo camino de la lucha armada a lucha política democrática*. UNAL.

42. Miranda, Tomás. (13 de septiembre de 2020). Norberto Bobbio: promesas y paradojas de la democracia. *Apuntes Filosóficos*. <https://apuntesfilosoficos.cl/norberto-bobbio-promesas-y-paradojas-de-la-democracia/>

43. Mora Hernández, Yaneth. (2016). La Unión Patriótica: memorias para la paz y la democracia. *Panorama*, 10 (18), pp. 27-38. <https://doi.org/10.15765/pnrm.v10i18.822>

44. Nizo, Nayib. (2016). Estudio comparado de la acción política de las organizaciones A Luchar y Unión Patriótica en Colombia, 1985-1990. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/57889>

45. Odello, Marco Eugenio. (2008). ¿Amenazas para la seguridad o amenazas para los individuos? El derecho internacional y los desafíos para la seguridad internacional. En: González, Joaquín (coord.). *Derechos humanos, relaciones internacionales y globalización* (pp. 283-304). Ibáñez.

46. Organización de los Estados Americanos (OEA). Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José). (22 de noviembre de 1969). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

47. Organización de los Estados Americanos. (11 de septiembre de 2001). Carta Democrática Interamericana. https://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

48. Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe No. 170/17. (6 de diciembre de 2017). Caso

11.227. Informe de fondo. Integrantes y militantes de la Unión Patriótica. Colombia. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/11227FondoEs.pdf>

49. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. (9 de diciembre de 1948). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

50. Ortiz, Iván David. (2008). *Memoria narrada, narración de una historia. El genocidio político contra la Unión Patriótica*. UNAL.

51. Palacios, Marco. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Norma.

52. Romero, Roberto. (2011). *La Unión Patriótica. Expedientes contra el olvido*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

53. Verdad Abierta. (2019, marzo 6). ¿Podrá la JEP saldar la deuda de justicia con las víctimas de la UP? <https://verdadabierta.com/podra-la-jep-saldar-la-deuda-de-justicia-con-las-victimas-de-la-up/>



Los sujetos populares y políticas prefigurativas. Perspectivas críticas en alimentación y nutrición desde América Latina (1990-2024)

*Cristina Carreño Aguirre (Colombia)**

Resumen

En medio de la sindemia global y la inercia de las políticas públicas alimentarias y nutricionales emergen iniciativas colectivas que disputan el orden alimentario dominante a partir de perspectivas contrahegemónicas. A partir de una revisión narrativa crítica sobre las políticas prefigurativas impulsadas por sujetos populares en el campo alimentario y nutricional en América Latina (1990-2024) se identifican los fundamentos teóricos de la prefiguración política, sus expresiones históricas en lo alimentario y su potencial transformador frente a las limitaciones de las políticas públicas convencionales. Se concluye que, si bien estas apuestas aún enfrentan tensiones de legitimidad e implementación, configuran formas emergentes de política pública desde abajo que contribuyen a la democratización de los sistemas alimentarios y al surgimiento de nuevos órdenes civilizatorios.

Palabras clave

Políticas Públicas; Políticas Prefigurativas; Sujetos Populares; Soberanía Alimentaria; América Latina.

Fecha de recepción: agosto de 2024 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2025

Cómo citar este artículo

Carreño Aguirre, Cristina. (2025). Los sujetos populares y políticas prefigurativas. Perspectivas críticas en alimentación y nutrición desde América Latina (1990-2024). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 142-165. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a06>

* Nutricionista Dietista. Magíster en Desarrollo Humano. Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: cristina.carreno@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-1527-4162 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=KbZL0X8AAAAJ>

Popular Subjects and Prefigurative Policies. Critical Perspectives on Food and Nutrition from Latin America (1990-2024)

Abstract

In the context of the global syndemic and the inertia of public food and nutrition policies, collective initiatives are emerging that challenge the dominant food order from counter-hegemonic perspectives. Based on a critical narrative review of prefigurative policies driven by popular subjects in the food and nutrition field in Latin America (1990–2024), this study identifies the theoretical foundations of political prefiguration, its historical expressions in food systems, and its transformative potential in the face of the limitations of conventional public policies. It concludes that, although these initiatives still face tensions regarding legitimacy and implementation, they constitute emerging forms of bottom-up public policy that contribute to the democratization of food systems and the emergence of new civilizational orders.

Keywords

Public Policies; Prefigurative Policies; Popular Subjects; Food Sovereignty; Latin America.

[143]

Introducción

Las políticas públicas alimentarias y nutricionales (PPAYN) atraviesan una inercia política, es decir, una gobernanza y liderazgos inadecuados que no han logrado solucionar los problemas. Esta inercia ha sido puesta en evidencia en la denominada sindemia global, donde prevalecen de forma conjunta tres pandemias que incluyen la desnutrición, la obesidad y el cambio climático. Este último es hoy considerado como un fenómeno que puede agravar enormemente la situación alimentaria y nutricional, y la vida en el planeta a corto y largo plazo (Swinburn *et al.*, 2019). Ciertamente, este escenario ha recrudecido la crisis alimentaria, pues durante las últimas dos décadas se evidencia una desaceleración en los avances en la reducción de problemas como el hambre y la desnutrición, sobre todo, en los países de ingresos bajos y medianos, en simultáneo con el rápido aumento del sobrepeso y la obesidad en todo el mundo (FAO *et al.*, 2023; IFPRI, 2024).

[144] Este panorama pone de frente muchos desafíos para las PPAYN, dentro de los cuales se encuentran lograr acciones coordinadas y sostenidas de muchos sectores, lograr una decidida voluntad política y social, movilizar diversas capacidades y recursos, e incluso abordar los desequilibrios de poder en los sistemas alimentarios y entre sus actores (Swinburn *et al.*, 2019). Asimismo, desde diversas instancias como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el Panel Global sobre Agricultura, Nutrición y Sistemas Alimentarios, entre otros, se menciona insistentemente que la magnitud de los problemas actuales requiere virar la mirada para la búsqueda de soluciones hacia las acciones colectivas y comunitarias. Esta necesidad, sumada a la trayectoria de las dinámicas en el campo alimentario y nutricional, demuestran que es de gran interés reflexionar de forma crítica sobre nuevas formas de entender los problemas y plantear las soluciones, más aún en un contexto en donde también las personas están encontrando nuevas maneras de movilizarse y organizarse, lo cual es todavía escasamente estudiado. En esta línea se circunscriben apuestas como las que lideran los sujetos populares, cuyas visiones alrededor de lo alimentario suman a la construcción de futuros más alentadores a partir de enfoques o marcos orientadores de políticas prefigurativas en este campo.

Por lo anterior, este artículo de revisión tiene el objetivo de analizar críticamente la situación actual de los enfoques de políticas prefigurativas

en el campo alimentario y nutricional impulsados por sujetos populares, especialmente en América Latina, destacando sus fundamentos teóricos, sus expresiones históricas y su potencial transformador frente a las limitaciones de las políticas públicas convencionales en el contexto de la pandemia global.

1. Marco teórico

Aunque se reconoce que las prácticas populares o prefigurativas son más antiguas que su concepto, el término de política prefigurativa empieza a ser usado en la década de 1970 por el estadounidense Carl Boggs y en la década de 1980 por Wini Breines, ligado en sus inicios a algunas corrientes del socialismo. En la actualidad es un concepto que es debatido tanto por académicos como por activistas, entre los cuales se pueden encontrar simpatizantes como detractores. Se propone como una noción que puede ayudar a comprender mejor las apuestas novedosas de otros actores que difieren de las tradicionales lideradas por el Estado, encarnando desde el presente las prácticas, relaciones y horizontes deseados para el futuro (Raekstad y Gradin Saio, 2020; Törnberg, 2021; Yates, 2015).

De acuerdo con Paul Raekstad y Sofa Gradin Saio (2020), la prefiguración implica un rechazo explícito a las formas jerárquicas, burocráticas o autoritarias del poder, proponiendo en su lugar dinámicas organizativas basadas en la horizontalidad, la autonomía colectiva y la construcción directa de alternativas. Estos autores señalan, además, que la política prefigurativa no es solamente una estrategia de cambio social, sino una forma diferente de concebir el ejercicio político en sí mismo. Desde esta perspectiva, los sujetos no son únicamente portadores de demandas con una subjetividad subvalorada, sino constructores activos de instituciones, valores y prácticas alternas en el presente que figuran una visión compartida de futuro.

Al respecto, Hernán Ouviaña (2014) afirma que las políticas prefigurativas no buscan únicamente influir en el aparato estatal, sino crear espacios y prácticas autónomas que disputan la hegemonía de las instituciones formales. Por lo anterior, estas políticas se constituyen en apuestas que se inscriben dentro de una tradición emancipadora, la cual ha sido profundamente influenciada por el pensamiento crítico latinoamericano y los movimientos anticoloniales, feministas y ecosociales. En esta línea, las políticas prefigurativas se han construido epistemológicamente desde la

[145]

tradición crítica del marxismo con Antonio Gramsci,¹ Lelio Basso,² Cornelius Castoriadis y Karl Marx, entre otros; autores del pensamiento crítico latinoamericano con contribuciones sobre los movimientos antisistémicos como una nueva naturaleza de los movimientos sociales —Raúl Zibechi y Michael Hardt—, los movimientos populares o emancipatorios —Claudia Korol y Ana Ceseña—, movimientos societales —Luis Tapia y Álvaro García— o movimientos emancipatorios y sociopolíticos —Massimo Modonesi— (Ouviña, 2013; 2014), y también incorporan perspectivas de movimientos anticoloniales y feministas (Raekstad y Gradin Saio, 2020). Por lo anterior, la prefiguración otorga centralidad a los medios ético-políticos mediante los cuales dicho cambio se construye, confiriendo al sujeto que lo impulsa un papel significativo como agente transformador del presente.

Es por esto que en las políticas prefigurativas emergen los sujetos populares como un ingrediente fundamental, pues son actores colectivos que actúan instalando en contrapeso sus demandas y reivindicaciones en la agenda pública, incidiendo en el Estado y sus instituciones, pero sin subsumirse o integrarse a estas estructuras (Ouviña, 2014).

[146] En la literatura es complejo encontrar una acepción unánime sobre lo popular, los movimientos o los sujetos populares pues, como afirma Rodrigo Baño (2004), suelen ser conceptos sobrentendidos, polisémicos y abordados con confusiones persistentes. De acuerdo con Leopoldo Múnera Ruiz (1993), los movimientos populares surgen de los procesos históricos de lucha de los sectores subalternos,³ configurando una praxis política que excede la mera resistencia, construyendo poder propio y organización desde abajo, por lo cual los define como «las acciones colectivas e individuales de las clases populares, dirigidas a buscar el control o la orientación de campos sociales en conflicto con las clases y los sectores dominantes» (p. 71). Cuando el autor habla de clases populares se refiere a aquellas que experimentan tanto la explotación como la dominación cultural y política.

¹ Construir desde ya la nueva institucionalidad poscapitalista mediante unos sectores subalternos con autonomía integral (Ouviña, 2014).

² Las instituciones estatales del capitalismo son contradictorias porque en su configuración interna acarrear una lucha de clases, por lo que se requieren *in situ* políticas antagónicas democráticas que revolucionen y reviertan este comportamiento burocrático (Ouviña, 2014).

³ Sobre este punto de clases y actores populares, Múnera (1993) argumenta la conexión existente entre la posición ocupada por los sectores populares en un sistema de relaciones sociales, sumado a la acción que conlleva al movimiento popular.

Baño (2004) identifica en la literatura dos posturas o enfoques para definir el concepto de sector popular. El primero lo describe como un grupo poblacional que se encuentra en condiciones de subordinación o con acceso limitado a los beneficios sociales, por ejemplo, las situaciones como el padecimiento de hambre. El segundo lo conceptualiza como una categoría social caracterizada por la dominación y marginación dentro de una sociedad específica, frecuentemente percibida como un obstáculo para las estructuras de poder establecidas. En este contexto, la estructura social dominante, ya sea de forma consciente o inconsciente, establece relaciones sociales que favorecen a un grupo predominante en detrimento de los sectores marginados. Enfatiza que los sectores populares son aquellos que «conforman sujetos sociales definidos en relación con otros sujetos sociales» (p. 40), cuya característica principal es la condición de dominación, evidenciando la tensión entre el proyecto dominante en una sociedad determinada y un proyecto alternativo. Es así como el autor, en su reflexión sociohistórica, afirma que el sujeto popular debería ser comprendido como sujeto social, pero muy especialmente como sujeto político.

Paulo Freire (2005), por su parte, desarrolla una concepción profunda y transformadora del sujeto popular, entendiéndolo como el protagonista central en la lucha por la liberación y la transformación social. Este sujeto, lejos de ser un receptor pasivo de saberes, es interpelado como coconstructor del conocimiento que promueve la problematización de la realidad. Así, el autor incluye otros elementos del sujeto popular en asociación con lo que denomina la cultura del silencio impuesta por estructuras de dominación, reconociendo en este sujeto la capacidad de romper esta estructura, nombrar el mundo y participar activamente en su transformación, legitimando los saberes populares, pero a su vez propiciando el surgimiento de una nueva racionalidad política, orientada hacia la emancipación colectiva.

Es así como en la política prefigurativa el sujeto popular no es simplemente un actor movilizado, sino una figura colectiva que crea mundo, orden y horizonte desde su experiencia histórica de exclusión y lucha (Múnera, 1993), por lo que no se puede comprender como una categoría social inerte, es decir, sólo como un «objeto de» o un «objeto para». Por el contrario, el sujeto popular tiene un actuar colectivo con posturas y acciones en un proceso social, en el cual incluso es un sujeto

[147]

político. Esta connotación pone de relieve que los sujetos populares, tienen sus propios repertorios de vida que generan tensión con el orden ya establecido, pues su proyecto o comprensión del orden social es diferente, y es justo allí, alrededor de esas comprensiones divergentes, valores compartidos y voluntades colectivas, donde se asienta su esencia política que disputa y lucha por una sustancial transformación social (Baño, 2004; Múnera, 1993; Ouviaña, 2014).

Lo anterior es especialmente relevante frente a las agendas políticas en alimentación y nutrición pues, como bien analiza Erik Holt-Giménez y Raj Patel (2010), el sujeto popular no es una víctima pasiva sino un actor central en la disputa, la cual se desarrolla en un contexto específico de las políticas. Sobre este contexto, muchas veces ignorado o asumido como inexplicable, se debe reconocer que contiene diversos elementos como lo socioeconómico, lo institucional, temas políticos y organizacionales, e incluso el contexto conceptual (Rosas, 2015). Como bien afirma Jarumy Rosas Arellano (2015), es necesario definir el contexto para analizar las políticas, en particular, las prefigurativas, como elemento para conocer sus expresiones históricas y su potencial transformador, en las cuales se reflejan tensiones persistentes en respuesta a cambios en los elementos que lo componen, cuestionando el orden alimentario dominante devenido de un sistema agroindustrial hegemónico.

Es así que para las políticas prefigurativas en alimentación y nutrición el contexto incluye los cambios en los modelos de desarrollo, los cuales han pasado del desarrollismo —en el que se consideró lo alimentario como una inversión en medio de una institucionalidad muy incipiente— hasta el neoliberalismo,⁴ el cual se instauró fuertemente en Latinoamérica desde 1980, y cuyas lógicas apartaron al Estado de sus funciones tradicionales en la política social y apuntaron a la apertura sin precedentes de los mercados alimentarios en el mundo con repercusiones en los sistemas alimentarios y los patrones de consumo de alimentos, cuyos cambios se acrecentaron también con la *revolución verde*. Así, entre los efectos no deseables en lo

⁴ Paradigma de la economía política del capital, inspirado en el neoclasicismo de Friedman- Hayek cuyas premisas para robustecer el capital era avanzar mediante políticas de ajuste, reestructuración, flexibilización, represión y liberalización. En Colombia se instaura fuertemente después de la firma del Consenso de Washington en 1989. En la región de América Latina, en general, entra en crisis a finales de los noventa, por la afrenta de movimientos populares (Mancilla, Álvarez y Pérez, 2016).

que se refiere a las PPAYN se menciona su moldeamiento funcional para el asistencialismo y la focalización, la ineficacia para revertir los problemas alimentarios y nutricionales de las poblaciones y la no regulación de la industrialización de los sistemas alimentarios, lo cual también ha tenido consecuencias en la equidad social, el medio ambiente y el planeta, tal como lo evidencia la sindemia global (Mancilla, Álvarez y Pérez, 2016; Swinburn *et al.*, 2019; Zamorano, 2019).

Más recientemente, como retoma Mariano Féliz (2015), se da un neodesarrollismo⁵ que, pese a que de cara al descontento social retoma el rol del Estado, el modelo en sí mismo no logra revertir la tendencia economicista, en la cual persiste la crisis alimentaria y la ineficacia de las PPAYN. Frente a esta situación, el sujeto popular ha tomado mayor relevancia y, en el campo alimentario, sujetos como los campesinos, pueblos indígenas, mujeres rurales, trabajadores agrícolas, agricultores urbanos, pescadores artesanales y consumidores o ciudadanos alimentarios, entre otros, han resistido activamente, muchos de ellos por décadas, ante la mercantilización de la alimentación, defendiendo sus semillas, territorios, sistemas de cultivo, circuitos de distribución, mercados locales, entre otros elementos (Gravante, 2019; 2023; Estrada *et al.*, 2013; Holt-Giménez y Patel, 2010).

[149]

2. Metodología

Este artículo se desarrolló mediante una revisión narrativa crítica de la literatura, considerada como una metodología apropiada en estudios cualitativos que pretenden integrar, contextualizar e interpretar el conocimiento disponible sobre un tema complejo (Popay *et al.*, 2006; Sukhera, 2022). Dada la naturaleza diversa y emergente del tema de interés, como lo son los enfoques de políticas prefigurativas en el campo alimentario y nutricional en América Latina, esta metodología permite no sólo describir su estado actual, sino además identificar sus expresiones históricas, cuestionar sus posturas epistémicas y su aplicabilidad.

⁵ Es una nueva economía política del capital en el que se devuelve un rol al Estado como promotor de los intereses del capital en una dinámica global, pero que mantiene las alianzas con el modelo de negocios agroindustrial. Se instala al declive del neoliberalismo, especialmente en Brasil, Argentina y Uruguay, como una forma de canalizar el descontento y conflictividad social, pero que se instala sobre las tendencias estructurales construidas a través del neoliberalismo (Katz, 2015).

La temporalidad de la revisión incluyó búsquedas desde 1990 hasta 2024, en cuatro bases de datos científicas que incluyeron SciELO, Redalyc, Dialnet —elegidas porque ofrecen acceso abierto a literatura científica latinoamericana desde diversas disciplinas, incluyendo la salud y las ciencias sociales— y Google Scholar, útil para recopilar literatura gris. Como estrategia de búsqueda se definieron términos equivalentes en combinación con operadores booleanos: (“políticas prefigurativas”) AND (“alimentación” OR “sistemas alimentarios” OR “nutrición”).

Los criterios de inclusión fueron textos escritos en español e inglés, tipo artículos publicados en revistas indexadas o capítulos de libro, y fuentes de literatura gris como tesis y artículos de revistas no indexadas que abordaran de manera explícita las políticas o prácticas alimentarias con enfoque prefigurativo, la participación activa de sujetos populares y el contexto latinoamericano. Se excluyeron fuentes repetidas, no pertinentes o que no hicieran referencia directa a los ejes de estudio.

El análisis de la información se realizó mediante una estrategia de análisis temático crítico (Nowell, Norris, White y Moules, 2017) que permitió identificar patrones conceptuales, epistemológicos y prácticos en la literatura a través de una lectura interpretativa y comparativa de las fuentes seleccionadas. De este proceso emergieron tres categorías analíticas principales que organizaron los hallazgos e interpretaciones:

i) Fundamentos teórico-epistemológicos de la prefiguración política en alimentación y nutrición: esta categoría permitió sistematizar los aportes teóricos que sustentan el enfoque prefigurativo, resaltando su carácter ético-político, su crítica al orden jerárquico y burocrático, y su anclaje en tradiciones emancipadoras.

ii) Expresiones históricas y enfoques de apuestas prefigurativas: se identificaron experiencias concretas de organización comunitaria y prácticas territoriales impulsadas por sujetos populares, así como los enfoques guías de las políticas prefigurativas alimentarias. Se analizó el cuestionamiento de estos enfoques y la prefiguración de otros mundos posibles.

iii) Sujetos populares: se identificó en la literatura las características de los actores colectivos populares que protagonizan estas apuestas para la configuración de horizontes alimentarios propios.

3. Fundamentación teórico-epistemológica de la prefiguración política en alimentación

La literatura evidencia que las políticas prefigurativas representan una connotación diferente de la política y de la articulación social multiforme del siglo *xxi* que se caracteriza, además, por continuar en metamorfosis y redefinición. Particularmente en el campo de la alimentación y la nutrición ha adquirido creciente relevancia en el análisis de las transformaciones sociales impulsadas desde abajo. Esta prefiguración política, inicialmente articulada en el contexto de los movimientos anarquistas y de la nueva izquierda, ha sido resignificada en América Latina como una herramienta teórico-epistemológica para comprender las formas en que los sujetos populares, inscritos en una visión, en una herencia emancipatoria y autónoma, desarrollan nuevas miradas o marcos normativos propios desde los cuales fundamentan sus acciones y luchas, las cuales, aunque varían en la forma en que se manifiestan y las características del territorio, construyen en el presente formas alternativas de vida que «prefiguran» y encarnan los valores del mundo futuro que desean ver realizado (Ouviña, 2014).

Desde esta perspectiva, las políticas prefigurativas trascienden la lógica instrumental de la política pública convencional, donde las prácticas no se subordinan únicamente a objetivos estratégicos, sino que configuran ya una crítica encarnada al orden dominante, es decir, enfatizando en los medios-fines y las dimensiones éticas, superando la visión costo-beneficio. Lo anterior se evidencia en sus posturas anticapitalistas que desafían el *statu quo*, que en el campo alimentario y nutricional integran una visión emancipatoria y un marco de movilización de base territorial, cuya crítica se dirige particularmente contra la mercantilización de la vida y la lógica extractiva que atraviesa los sistemas alimentarios industriales (Correa y Millán, 2015; Gravante, 2020; López y Gravante, 2020; Ouviaña, 2014).

[151]

En la literatura se encuentra que las iniciativas alimentarias autogestionadas, por ejemplo, los huertos urbanos, redes de distribución agroecológica o las cocinas comunitarias, no sólo constituyen respuestas prácticas a necesidades materiales insatisfechas, sino que representan verdaderas apuestas políticas prefigurativas donde se ensayan nuevas formas de producción, circulación y consumo de alimentos basadas en valores como la reciprocidad, el cuidado, la soberanía y la relocalización. Estas prácticas, lejos de ser marginales, devienen de una autonomía radical

de sujetos populares que tensiona los límites del Estado y del mercado, y se ancla fuertemente en los saberes colectivos y en memorias territoriales (Gravante, 2019; 2020; 2023).

Al respecto, Guilherme Fians (2022) resalta que la base de este funcionamiento es la democracia participativa y horizontal que es contraria a la jerarquía y organización centralizada que usa de relaciones formales e instrumentales. Esto apunta a que lo prefigurativo tiene una estrecha relación con el concepto de comunidad, en la cual las relaciones se enmarcan en una red más cercana, de contacto personal y directo en donde se diluye la frontera entre la esfera pública y privada, dirigiendo el accionar hacia la justicia social (Breines, 1989).

A partir de una perspectiva epistemológica crítica, la prefiguración también ha sido entendida como una forma de producir conocimiento situado, insurgente y no hegemónico. En este sentido, la política prefigurativa en alimentación no sólo es práctica, sino que también es epistemología encarnada en los sujetos populares, quienes tienen la capacidad de decir y hacer mundo desde una postura emancipadora en negación del capitalismo alimentario y la afirmación de otras lógicas civilizatorias. En otras palabras, las prácticas cotidianas o acciones micropolíticas de resistencia alimentaria son formas de lucha que abren espacio a la construcción de «mundos otros» (Garza y Sánchez, 2017).

Finalmente, algunos trabajos han problematizado las tensiones entre las prácticas prefigurativas y aquellas formas de activismo que, aunque críticas, siguen ancladas en la lógica legalista del reconocimiento estatal (Zamorano, 2019). Esto ha llevado a profundizar en los criterios que permiten identificar cuándo una práctica alimentaria es genuinamente prefigurativa. Se puede afirmar que en principio requiere no sólo responder a objetivos tácticos, sino que encarna, en su hacer, el mundo que se desea construir en un sentido contrahegemónico. Adicionalmente está el criterio de la organización política del hacer, evidente en sus formas organizativas como redes horizontales, flexibles, no jerárquicas, con una división del trabajo voluntaria y una fuerte relación entre los sujetos y su entorno territorial o identitario. Asimismo, se puede mencionar el criterio de autogestión y agencia en el que las comunidades no esperan soluciones institucionales, sino que construyen sus propios mecanismos de acceso, producción y distribución de alimentos, rompiendo con la lógica pasiva o asistencial

[152]

(Gravante, 2023). En conjunto, estas contribuciones configuran un marco epistemológico ampliado más allá de una estrategia política que desafía la lógica instrumental del desarrollo y los enfoques convencionales de las PPAYN como la seguridad alimentaria y nutricional (Mancilla, Álvarez y Pérez, 2016).

4. Expresiones históricas de enfoques de políticas prefigurativas en el campo alimentario y nutricional en América Latina y características del sujeto popular

Las expresiones históricas prefigurativas en alimentación tienen amplia trayectoria y surgen, principalmente, como respuestas territoriales a procesos de violencia estructural, colapso institucional o abandono estatal, vinculado a disputas entre clases sociales o discrepancias frente al sistema alimentario —control de la producción, abastecimiento o consumo de alimentos—. Tommaso Gravante (2020) afirma que en el ámbito global una de las más antiguas es la «protesta del estómago» de Italia en 1898, desatada por el aumento a los impuestos en los alimentos. A diferencia de las políticas públicas convencionales, estas acciones no se diseñan desde arriba ni se insertan en planes gubernamentales, sino que emergen desde los márgenes como formas de vida en resistencia que ensayan, en lo cotidiano, alternativas al sistema agroalimentario dominante.

[153]

Algunos autores identifican que la «batalla» de Seattle de 1999⁶ es un hito para la consolidación de los marcos orientadores para las políticas prefigurativas alimentarias y nutricionales más recientes en América Latina. En este suceso se agruparon diversos sujetos populares como sindicatos, ecologistas, activistas, trabajadores, intelectuales, redes feministas, entre otros, para impedir la realización de la cumbre de la Organización Mundial de Comercio, cuyos pronunciamientos opositores a esta organización alcanzaron alta repercusión mediática, señalándola como la gran insignia del capitalismo global que favorecía directrices en detrimento de los derechos sociales y el aumento de la desigualdad y la pobreza mundial (Fernández, 2007; Rodrigo, 2009, diciembre 18).

⁶ Algunos autores señalan que existe un hecho previo que convocó a diversas miradas alternativas, el Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo de 1996, el cual estuvo organizado por iniciativa del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, México (Fernández, 2007).

A partir de esta coyuntura se desprendieron tres corrientes de movilización contrahegemónica y de reivindicación. Una de ellas estuvo liderada por la Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne (ATTAC), movimiento de oposición a la mundialización liberal conformado para hacer presión política en vía del desarme de los mercados financieros, la socialización del sector bancario, cierre de los paraísos fiscales, entre otros, hacia el logro de un nuevo modo de desarrollo social, ecológico, solidario y democrático. Otra corriente fue el de los movimientos indígenas reformistas surgidos a principios de 1990 en Chiapas, México,⁷ que en disputa con el Estado rechazaron tajantemente el modelo neoliberal. La tercera corriente fue la izquierda revolucionaria, la cual surgió como un movimiento de base territorial o «desde abajo» en desacuerdo con el Estado y el orden prevalente de la sociedad moderna (Rodrigo, 2009, diciembre 18).

Estas corrientes hicieron parte del «Movimiento de Movimientos», más adelante transformado en el Movimiento por la Justicia Global, también conocido como Movimiento Alterglobalización o Altermundialista, cuya lucha fuerte desde sus inicios fue en contra de las políticas de estabilización y ajuste estructural.⁸ Estas políticas, formuladas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han tenido graves consecuencias en América Latina, pues crearon las condiciones básicas para poner en marcha otra modalidad de desarrollo sin ahondar en los costos sociales. En su implementación desencadenaron la apertura de los mercados, privatizaciones, desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral, y contribuyeron a una desestabilización macroeconómica que se tradujo en la desmejora de la situación socioeconómica de la población, especialmente aquella con mayores desventajas, lo cual, en conjunto, tuvo impactos en los sistemas alimentarios y en la situación alimentaria y nutricional (Calcagno, 2001; Fernández, 2007).

A este movimiento de Alterglobalización, como se identifica en la revisión, se sumó La Vía Campesina, organización conformada por una diversidad de sujetos populares como pobladores rurales, campesinos, pequeños y medianos productores, jóvenes, indígenas, trabajadores agrícolas

⁷ Un estado mexicano caracterizado por gran marginación, pobreza y desigualdad.

⁸ En su evolución, este movimiento ha manifestado fuerte oposición a otros actores mundiales como el Fondo Monetario Internacional o el G-8.

emigrantes, jornaleros sin acceso a la tierra, entre otros. Esta organización ha alcanzado un alto reconocimiento en el ámbito global y es de donde emana uno de los enfoques de mayor expresión en las políticas prefigurativas en alimentación y nutrición, como lo es la soberanía alimentaria que, como retoma Ana María Rivero (2017), es un concepto que se expone por primera vez en 1996 en el Foro Mundial por la seguridad alimentaria y se entiende como:

El derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones (Nyéléni, 2007).

[155]

Es así como la soberanía alimentaria se posiciona como enfoque que marca una clara distancia frente a marcos convencionales e institucionales de las PPAYN, como el caso de la seguridad alimentaria y nutricional, la cual surge en 1974 en un contexto de posguerra en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de la FAO, el cual ha sido ampliamente debatido,⁹ pues ha sido funcional al modelo neoliberal, dando elevada atención al aumento de la disponibilidad de alimentos en el mercado como eje de resolución para los problemas alimentarios y nutricionales, y las demás dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, se encuentra que este marcado énfasis en el aumento de la disponibilidad alimentaria ha sido favorecedor de la denominada *revolución verde*, la cual ha tenido repercusiones en la equidad en el sistema alimentario y en el uso

⁹ Es respuesta a la tensión generada por el enfoque de soberanía alimentaria, en 2020 el alto panel de expertos en seguridad alimentaria y nutricional redefinió el concepto de seguridad alimentaria incorporando nuevas dimensiones como el arbitrio o agencia de las personas y la sostenibilidad para alcanzar el derecho humano a la alimentación (HLPE, 2020).

insostenible de los recursos naturales que a su vez puede desencadenar conflictos socioambientales (Correa y Millán, 2015; Gómez, 2016).

Se debe mencionar que bajo este enfoque de soberanía alimentaria el sujeto popular es colectivo, múltiple y profundamente situado. A diferencia de las figuras ciudadanas abstractas o los consumidores pasivos que presuponen las políticas neoliberales, en la literatura se evidencia que los sujetos populares abanderados de soberanía alimentaria son comunidades, colectivos territoriales, mujeres organizadas, grupos de jóvenes, pueblos indígenas y campesinos que actúan desde su experiencia, sus vínculos afectivos y su saber territorializado. Se trata de un sujeto construido a partir de la acción concreta que combina saberes ancestrales y tácticas contemporáneas, y que produce formas propias de conocimiento, economía y política (Gravante, 2020; López y Gravante, 2020; Rivero, 2017).

Como retoman Hernán Darío Correa y Juliana Millán (2015), en la construcción de políticas prefigurativas en relación con lo alimentario y nutricional en América Latina se han sumado otros enfoques orientadores para estas políticas. Entre ellas se encuentra la autonomía alimentaria, cuya propuesta proviene de los grupos indígenas y las comunidades afrocolombianas. Desde su repertorio se asume lo alimentario y nutricional como un componente estructural del reconocimiento colectivo diferente al significado dado por los grupos dominantes de la estructura social actual. En la praxis, la autonomía alimentaria ha sido entendida en diferentes procesos sociales por sujetos populares como «el control integral de los factores principales del ciclo alimentario» (p. 13), lo cual abarca diversos elementos del sistema alimentario, que van desde el ciclo del agua considerada como bien común y derecho fundamental, pero también incluye como más relevantes la producción de alimentos, la disposición y reproducción de las semillas, la tenencia de tierras con vocación de cultivo y control del territorio —ordenamiento, regulación, organización, entre otros—.

Otro enfoque para la política prefigurativa presente en América Latina es el Buen Vivir, también referenciado como *sumak kawsay* o *sumac gamaña*, también situado en contraposición a los modelos economicistas del desarrollo (Deneulin, Clausen y Valencia, 2018). Roger Merino (2016) explica que el buen vivir es un marco teórico y político que cuestiona la praxis del desarrollo y las premisas occidentales, liberales y antropocéntricas, el cual no sólo se reduce a cuestiones filosóficas, sino que ha tenido

[156]

implicaciones en la elaboración de políticas, especialmente en relación con lo alimentario y nutricional. No obstante, señala que dicho proceso de plasmar el Buen Vivir en las políticas ha provocado en la práctica tensiones y ambigüedad.

Esta apuesta del Buen Vivir se ha dado con más fuerza en Bolivia, Ecuador y Perú, que si bien son países que comparten un legado colonial de dependencia y sometimiento en la explotación de los recursos naturales, con economías frágiles frente al mercado internacional y políticas de extracción de recursos similares, presentan ciertas diferencias en el desarrollo y formulación de esta apuesta prefigurativa (Merino, 2016).

Desde la literatura se mencionan tres variantes en la expresión del Buen Vivir, las cuales demarcan un asunto para la reflexión crítica porque indican que, aunque existan enfoques prefigurativos en las políticas que logren eco en el Estado, en la implementación puede que no se evidencie puramente la voluntad de los sujetos populares. Una de las variantes que más refleja lo anterior, como bien abordan Séverine Deneulin, Jhonatan Clausen y Arelí Valencia (2028), se inspira en el neomarxismo, según la cual se ha visto que las narrativas del Buen Vivir son escuchadas y asumidas por el Estado, sin embargo, simultáneamente puede admitir y aprobar prácticas como el extractivismo, considerándolo como medio para el Buen Vivir, configurando una lógica de persistencia del modelo neoliberal que, por demás, considera innecesario esencializar a los movimientos indígenas.

[157]

La segunda variante del Buen Vivir deviene del posdesarrollo, en el cual se incorporan ideas posmodernas del feminismo, socialismo y otros pensamientos en contraste, haciendo énfasis en medidas que expresen el respeto por la naturaleza y el fortalecimiento de los lazos comunitarios como formas de Buen Vivir. La tercera variación se arraiga en el pensamiento indígena y, vale mencionar que, a partir de lo que evidencian los autores, quizá es la que más se asemeja a una postura prefigurativa, pues constituye una lucha por reconstruir y reapropiar la idea del Buen Vivir de estos pueblos, interconectado con sus demandas históricas de territorialidad y autodeterminación (Deneulin, Clausen y Valencia, 2018).

En Ecuador, por ejemplo, el Buen Vivir se situó como un marco para los derechos de la sociedad civil, incluyendo el derecho humano a la alimentación, pero también derechos de la Madre Tierra, planteando simultáneamente una guía para su implementación. En la Constitución

Política de 2008 se reconoce el derecho universal a la alimentación y a la soberanía alimentaria como constituyentes del Buen Vivir, lo cual marca un hito para la región, pues es un derecho y un objetivo estratégico, pero a la vez un marco político que prefigura un nuevo estado de orden en la estructura alimentaria y nutricional del país, reflejando la voluntad de sujetos populares.

Esta visibilidad se da gracias a la lucha que desde finales de la década de 1990 iniciaron federaciones afiliadas al movimiento internacional de La Vía Campesina, tales como Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (Confeunassc), Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (Fenacle) y Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA), junto con la mayor organización indígena del país, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), que más adelante conformaron una Mesa Agraria Nacional que interpeló las políticas del Consenso de Washington e inició fuertes discusiones en torno a varias cuestiones como los tratados de libre comercio, la economía solidaria, la agricultura sostenible, pudiendo encarar hacia 2007-2008 el proceso de la nueva constituyente (Cordero-Ahiman, 2022; Giunta, 2018). Así, entre las políticas prefigurativas incluyen asuntos como la «transición alimentaria a través de la redistribución de los recursos, así como el apoyo a circuitos cortos, la conservación del patrimonio natural y de las diferentes identidades alimentarias» (Giunta, 2018, p. 114).

Bajo este marco, en Ecuador se formuló una Estrategia Nacional de Largo Plazo (ENLP), para la cual el objetivo de cambio en el sistema productivo se dará en una transición de cuatro etapas sucesivas, partiendo de una economía nacional basada en la producción de bienes primarios para exportación hacia una sociedad del bioconocimiento. Sin embargo, sobre este punto se genera gran incertidumbre, dado que dentro de la ENLP se resalta la intención de potenciar unas industrias estratégicas e incluyen la minería y el petróleo, las cuales, en su forma extractivista, riñen con la soberanía alimentaria (Manosalvas, 2014).

En este punto conviene diferenciar que, en su dimensión sustantiva, el Buen Vivir plantea una crítica a la linealidad histórica del progreso, a la racionalidad instrumental occidental y a la cosificación de la naturaleza,

abriendo paso a una visión relacional, holística e intercultural de la vida buena (Giunta, 2018). En este horizonte, las prácticas prefigurativas alimentarias pueden ser comprendidas como expresiones concretas de transición civilizatoria, es decir, como formas embrionarias de un nuevo orden ecológico, económico. y plural que pone en el centro la regeneración de la vida, la reciprocidad, el cuidado y la justicia socioambiental.

No obstante, en la implementación del Buen Vivir en Ecuador se logra evidenciar cierta ambigüedad que estas apuestas prefigurativas tienen en la práctica al mantener una postura extractivista desde el Estado, el cual, pese a la inclusión del derecho a la soberanía alimentaria o el enfoque del Buen Vivir, admite, en defensa del interés nacional, procesos como la explotación de territorios indígenas, impactando directamente la soberanía de los pueblos, la disponibilidad de recursos naturales y, consecuentemente, sus sistemas alimentarios ancestrales (Manosalvas, 2014).

En el caso colombiano se identifican dos experiencias prefigurativas en alimentación y nutrición significativas para la región. Por un lado está la formulación de la política popular hacia la soberanía, la seguridad y la autonomía alimentarias, la cual se gesta como una apuesta colectiva popular que recopila un acumulado histórico de luchas de alrededor de 157 sujetos populares como organizaciones campesinas, de mujeres, indígenas, afrocolombianas, urbanas, ambientalistas y no gubernamentales de Colombia y de América Latina (GRAIN, 2008). Esta política definió la cuestión alimentaria y nutricional como una forma de emancipación, de paz, que incluye prácticas sociales de producción y reproducción social plasmadas en un proceso de formulación, gestión social e institucional para el debate político alrededor de estos horizontes colectivos (Correa y Millán, 2015).

[159]

En segundo lugar, se encuentra el enfoque del Vivir Sabroso, que ha cobrado creciente reconocimiento político, especialmente desde el inicio del gobierno de Gustavo Petro 2022-2026. Se trata de un repertorio de vida que en Colombia emerge del sentipensar de las comunidades del río Atrato y se inscribe en tradiciones históricas de vida cuya dialéctica se entrelaza con la filosofía africana del *ubuntu* y el *muntu*. El *ubuntu*, como señalan Ángela Mena y Yeison Meneses (2019), es una noción del bienestar colectivo construido desde principios de hermanamiento con las demás personas, mientras que el *muntu* alude a una cosmovisión integral del

mundo en la que conviven los seres humanos, naturales, astrales y divinos, vinculados con una relación del tiempo pasado, presente y futuro.

Esta visión del Vivir Sabroso no se inscribe en los cánones occidentales, por el contrario, recupera el acervo lingüístico de las comunidades del Pacífico colombiano, en particular del departamento del Chocó, el cual encarna en su gente «los antagonismos e imaginarios sociales y la experiencia de ser negro en Colombia» (Silva-Liévano, 2023, p. 7). Es importante anotar que en este territorio se configura una trayectoria histórica particular, marcada por lo que se ha denominado la necropolítica,¹⁰ la cual «ha generado el ecogenoetnocidio más grande en Latinoamérica a través de la militarización de los territorios» (Mena y Meneses, 2019).

Si bien algunos autores admiten que el Vivir Sabroso en el contexto nacional «no es una contestación al conflicto armado colombiano y a la desarticulación que genera la violencia sistémica del Estado» (Mena y Meneses, 2019, p. 51), a la luz de esta reflexión puede considerarse una apuesta prefigurativa, en tanto traza un horizonte deseado a partir de la evocación de memorias históricas y ancestrales en contraposición al orden hegemónico actual.

[160]

En Colombia, esta evocación se da especialmente desde los pueblos afrocolombianos que habitaban sus tierras en medio de la *conversa sabrosa*, *pasarla sabroso*, *estar sabroso*, *sentirse sabroso*, entre otros, antes de que el conflicto irrumpiera en el territorio. En la actualidad, en las comunidades afrocolombianas esta visión es la «fuerza de una lucha cotidiana contra el destierro que viven estas comunidades, el cual no implica solo el arrebatar los territorios, sino interrumpir las tradiciones de pensamiento, el sentipensar de las selvas, la tierra, el mar y los ríos» (Mena y Meneses, 2019, p. 51). Desde el campo alimentario y nutricional, es relevante su reconocimiento, pues en la prefiguración de un Vivir Sabroso se contempla «el derecho de existir orientado por una manera de pensar, sentir y actuar muy particular» (Silva-

¹⁰ Concepto acuñado por Achille Mbembe en sus análisis sobre las comunidades marginadas de África y el estudio de las guerras en la época de globalización, con el que identifica una política de la muerte que legitima desde el Estado el derecho soberano de matar. Bajo esta necropolítica Michel Foucault introduce el concepto de biopoder, es decir, la manifestación de la soberanía mediante la capacidad del dominio de la vida sobre el cual el poder ha tomado el control, pero en este caso se da en un sentido en el que las figuras de soberanía —cuyo proyecto central no es la lucha por la autonomía— instrumentalizan de forma generalizada la existencia humana y su destrucción corpórea donde las poblaciones son convertidas en sí mismas en campos de exterminio (Mbembé y Meintjes, 2003).

Liévano, 2023, p. 8), es decir, la satisfacción de todas las necesidades para habitar el territorio, lo cual incluye, dentro de lo primordial, lo ambiental, la salud y la alimentación.

Es así como, más que una consigna, el Vivir Sabroso es una forma de existencia anclada en la armonía con el entorno, la libertad sin miedo, la dignidad territorial y la alegría como forma de resistencia. Este horizonte ético-político se articula con las acciones prefigurativas, en tanto propone habitar el presente desde la dignidad, el gozo colectivo y la autonomía frente a los dispositivos de muerte del neoliberalismo.

Conclusiones

Tanto la política prefigurativa como la política pública son herramientas teórico-prácticas que pueden colaborar en la incidencia y transformación de la realidad contemporánea; no obstante, el desarrollo teórico y práctico de las políticas prefigurativas se ha reinterpretado en el tiempo por varias disciplinas y su aplicación al campo alimentario y nutricional es aún escaso.

Por lo anterior, es necesario seguir profundizando sobre las políticas prefigurativas y su aplicación en el campo alimentario y nutricional, pues constituyen una forma alternativa de reconocer los problemas vigentes y formular sus alternativas de solución. En la actualidad se pueden identificar en este campo varios enfoques que han servido para la formulación de apuestas prefigurativas, siendo la soberanía alimentaria el más consolidado, los cuales han provenido desde los sujetos populares en contraposición a la forma predominante de desarrollo que han moldeado los sistemas alimentarios desfavoreciendo los resultados en la situación alimentaria y nutricional de las poblaciones, e incluso el deterioro de los recursos naturales.

Ahora bien, dadas las dificultades que han enfrentado algunas experiencias en la región, se debe reconocer que las políticas prefigurativas en sí mismas no son suficientes para las transformaciones que se requieren pues, pese a sus marcos y enfoques emancipatorios y alternativos, deben superar desafíos como el reconocimiento de su legitimidad por parte del Estado, la articulación intersectorial, la movilización de recursos, entre otros, los cuales son retos que surgen también en el proceso de las políticas públicas convencionales.

[161]

Finalmente, frente a las múltiples crisis contemporáneas de tipo económico, democrático, climático, cultural y a la pandemia global, las apuestas prefigurativas alimentarias y nutricionales no sólo funcionan como espacios de contención y reproducción de la vida, sino que pueden pensarse como núcleos generativos de una nueva institucionalidad democrática que se construye desde abajo, desde lo común y más allá del Estado.

En palabras de Ouviaña (2014), se trata de disputar la hegemonía desde prácticas que ya encarnan elementos de la sociedad futura y que, por tanto, tienen una potencia transformadora que excede su escala local. De tal forma, estas políticas prefigurativas interpelan los fundamentos mismos del modelo civilizatorio dominante. Lejos de ser meras prácticas de sobrevivencia, constituyen laboratorios políticos del presente, donde se ensayan, con contradicciones, pero con convicción, otros mundos posibles.

Referencias bibliográficas

1. Baño, Rodrigo. (2004). Los sectores populares y la política: una reflexión socio-histórica. *Política*, 43, pp. 35-55.
2. Breines, Wini. (1989). *Community and organization in the New Left, 1962-1968: the great refusal*. Rutgers University.
3. Calcagno, Alfredo. (2001). Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América. En: Sader, Emir (ed.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (pp. 75-98). Clacso.
4. Cordero-Ahiman, Otilia. (2022). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria de Ecuador. *Revista Chilena de Nutrición*, 49 (supl. 1), pp. 34-38. <https://doi.org/10.4067/S0717-75182022000400034>
5. Correa, Hernán Darío y Millán, Juliana. (2015). *La construcción alternativa de políticas populares*. Desde Abajo.
6. Deneulin, Séverine; Clausen, Jhonatan y Valencia, Arelí. (2018). *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el desarrollo humano en América Latina*. Manantial SRL.
7. Estrada Álvarez, Jairo et al. (2013). *¡Movimientos alimentarios uníos!: estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*. ILSA.
8. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2023). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano*. FAO, FIDA, UNICEF, PMA, OMS. <https://doi.org/10.4060/cc3017es>
9. Félix, Mariano. (2015). ¿Qué hacer... con el desarrollo? Neodesarrollismos, buenvivir y alternativas populares. *Sociedad y Economía*, 28, pp. 29-49. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i28.3928>

10. Fernández Buey, Francisco. (2007). Sobre el Movimiento de Movimiento. *Revista de Estudios de Juventud*, 76, pp. 21-36.
11. Fians, Guilherme. (2022). Prefigurative Politics. In: Stein, Felix. *The Open Encyclopedia of Anthropology* (pp. 1-18). <https://doi.org/10.29164/22prefigpolitics>
12. Freire, Paulo. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo xxi.
13. Garza Zepeda, Manuel y Sánchez Osorio, Ever. (2017). Reflexiones epistemológicas en torno al concepto movimientos sociales: negación y construcción cotidiana de un mundo otro. *Revista de Estudios Sociales*, 60, pp. 12-24. <https://doi.org/10.7440/res60.2017.01>
14. Giunta, Isabella. (2018). Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador. *Theomai*, 38, pp. 109-122.
15. Gómez, Luis Jair. (2016). El saber agrícola antes y después de la revolución verde. *Medicina Veterinaria y Zootecnia*, 5 (3), pp. 42-55.
16. GRAIN. (2008). Declaración del Encuentro Nacional-Crisis Alimentaria en Colombia, Acciones Sociales para la Defensa de la Soberanía y Autonomía Alimentaria. *Revista Biodiversidad*, 58, pp. 36-39.
17. Gravante, Tommaso. (2019). Prácticas emergentes de activismo alimentario en la Ciudad de México. *Iberoforum*, 14 (28), pp. 105-125.
18. Gravante, Tommaso. (2020). Activismo alimentario y prefiguración política: las experiencias de las redes alternativas alimentarias en la Ciudad de México. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, xxv (50), pp. 11-28.
19. Gravante, Tommaso. (2023). Activismo de base prefigurativo y futuros alternativos. Una propuesta de análisis. *Andamios*, 20 (51). pp. 133-166. <https://doi.org/10.29092/uacm.v20i51.972>
20. HLPE. (2020). *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Ganesan.
21. Holt-Giménez, Erik y Patel, Raj. (2010). *Rebeliones alimentarias. Crisis y hambre por la justicia*. Viejo Topo.
22. International Food Policy Research Institute (IFPRI). (2024). *2024 Global Food Policy Report: Food Systems for Healthy Diets and Nutrition*. IFPRI.
23. Katz, Claudio (2015). ¿Qué es el neo-desarrollismo?: Una visión crítica. *Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos*, 2 (12), pp. 49-74. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/73591>
24. López García, Cecilia y Gravante, Tommaso. (2020). Solidaridad, no caridad. El activismo de base en tiempos de pandemia: el caso del colectivo CDMX Ayuda Mutua. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 7 (2), pp. 36-59.
25. Mancilla López, Lorena Patricia; Álvarez Castaño, Luz Stella y Pérez Isaza, Elsurry Johana. (2016). *Las políticas alimentarias y nutricionales en Colombia y América Latina: historia, contexto y desafíos*. Universidad de Antioquia.

26. Manosalvas, Mónica. (2014). Buen vivir o sumak kawsay. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador. *Iconos*, 49, pp. 101-121. <https://doi.org/10.17141/iconos.49.2014.1273>

27. Mbembé, Archille & Meintjes, Libby. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15 (1), pp. 11-40. <https://doi.org/10.1215/08992363-15-1-11>

28. Mena Lozano, Ángela y Meneses Copete, Yeison. (2019). La filosofía del Vivir sabroso. *Revista Universidad de Antioquia*. 337, pp. 50-54.

29. Merino, Roger. (2016). An Alternative to 'Alternative Development'?: Buen Vivir and Human Development in Andean Countries. *Oxford Development Studies*, 44 (3), pp. 271-286. <https://doi.org/10.1080/13600818.2016.1144733>

30. Múnera Ruiz, Leopoldo. (1993). De los movimientos sociales al movimiento popular. *Historia Crítica*, 9, pp. 5-18. <https://doi.org/10.7440/histcrit7.1993.09>

31. Nowell, Lorelli; Norris, Jill; White, Deborah & Moules, Nancy. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16 (1). <https://doi.org/10.1177/1609406917733847>

32. Nyéléni. (2007). Declaración de Nyéléni. <https://nyeleni.org/es/declaracion-de-nyeleni/>

33. Ouviaña, Hernán. (2013). La política prefigurativa de los movimientos populares en América Latina. Hacia una nueva matriz de intelección para las Ciencias Sociales. *Acta Sociológica*, 62, pp. 77-104. [https://doi.org/10.1016/S0186-6028\(13\)71000-4](https://doi.org/10.1016/S0186-6028(13)71000-4)

[164]

34. Ouviaña, Hernán. (2014). Hacia una política prefigurativa. Algunos recorridos e hipótesis en torno a la construcción del poder popular. En: Mazzeo, Miguel et al. (eds.) *Reflexiones sobre el poder popular* (pp. 163-192). Tiempo Robado.

35. Popay, Jennie et al. (2006). *Guidance on the Conduct of Narrative Synthesis in Systematic Reviews*. Lancaster University. <https://doi.org/10.13140/2.1.1018.4643>

36. Raekstad, Paul & Gradin Saio, Sofa. (2020). *Prefigurative Politics Building Tomorrow Today*. Polity.

37. Rivero, Ana María. (2017). Hacia un estado del arte y un marco conceptual de la soberanía alimentaria. *Ciudad Paz-Ando*, 10 (1), pp. 20-32. <https://doi.org/10.14483/2422278X.10419>

38. Rodrigo, Enric. (2009, diciembre 18). La Batalla de Seattle. *Rebelión*. <https://rebelion.org/la-batalla-de-seattle/>

39. Rosas Arellano, Jarumy. (2015). La importancia del contexto en el diseño de política social. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 4 (8), pp. 13-26. <https://doi.org/10.18294/rppp.2015.945>

40. Silva-Liévano, Edinson. (2023). Vivir Sabroso. *Zegusqua*, 2, pp. 6-11.

41. Sukhera, Javeed. (2022). Narrative Reviews: Flexible, Rigorous, and Practical. *Journal of Graduate Medical Education*, 14 (4), pp. 414-417. <https://doi.org/10.4300/JGME-D-22-00480.1>

42. Swinburn, Boyd., et. al. (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission Report. *The Lancet*, 393 (10173), pp. 791-846. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)
43. Törnberg, Anton. (2021). Prefigurative Politics and Social Change: A Typology Drawing on Transition Studies. *Distinktion*, 22 (1), pp. 83-107. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2020.1856161>
44. Yates, Luke. (2015). Rethinking Prefiguration: Alternatives, Micropolitics and Goals in Social Movements. *Social Movement Studies*, 14 (1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1080/14742837.2013.870883>
45. Zamorano Villarreal, Claudia. (2019). Movimientos sociales urbanos en la Ciudad de México en el siglo xxi. ¿Activismo encauzado al derecho versus acción prefigurativa? *Desacatos*, 61, pp. 22-39.



El rol ciudadano en la nueva y posnueva gestión pública. Un análisis a partir de los enfoques y características*

Diego Armando Jurado-Zambrano (Colombia)**

Gleidy Alexandra Urrego Estrada (Colombia)***

Resumen

Este artículo tiene como propósito realizar una reflexión teórica sobre la gestión pública actual a partir de los paradigmas que han permeado la administración pública a lo largo de la historia. Para tal fin se indaga ¿cuál es el papel del ciudadano desde y para los paradigmas de la nueva gestión pública (NGP) y la posnueva gestión pública (P-NGP)? Para ello se emplea un enfoque cualitativo de alcance descriptivo. Específicamente, se acude al análisis de contenido como una metodología basada en el análisis e interpretación de fuentes documentales. Se identifican tres conclusiones: i) cambio en la comprensión del rol ciudadano, pasando de ser reactivo-espectador en la NGP a uno activo-participativo en la P-NGP; ii) modos de interacción como factores clave que marcan la transición hacia el concepto de P-NGP; y iii) acuerdos de gobernanza combinados, es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

Palabras clave

Administración Pública; Nueva Gestión Pública; Posnueva Gestión Pública; Rol Ciudadano; Gobierno; Estado.

Fecha de recepción: julio de 2024

• **Fecha de aprobación:** mayo de 2025

* Artículo derivado del proyecto *Gobernanza de la ciudad inteligente y su relación con la creación de valor público en países emergentes*, desarrollado en el marco del Convenio de Cooperación UdeA-ESAP No. 21530005-004-2024

** Administrador de Empresas. Magíster en Ingeniería. Profesor investigador e integrante del Grupo de Investigación en Gestión e Innovación Tecnológica en Administración Pública (LABGITAP) y del Laboratorio de Innovación Pública, Escuela Superior de Administración Pública. Correo electrónico: diego.jurado@esap.edu.co - Orcid: 0000-0001-6666-6444 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=dsGEDIIAAAAJ>

*** Administradora Pública. Magíster en Hábitat. Doctora en Ciencias Humanas y Sociales. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Educación, e integrante del Grupo de Investigación Plan D+E, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Correo electrónico: gleidy.urrego@colmayor.edu.co - Orcid: 0000-0002-7040-0048 - Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=nj3p_aUAAAAJ

Cómo citar este artículo

Jurado Zambrano, Diego Armando y Urrego Estrada, Gleidy Alexandra. (2025). El rol ciudadano en la nueva y posnueva gestión pública. Un análisis a partir de los enfoques y características. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 166-193. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a07>

The Citizen Role in the New and Post-New Public Management. An Analysis from the Approaches and Characteristics

Abstract

This article aims to provide a theoretical reflection on current public management based on the paradigms that have shaped public administration throughout history. To this end, it explores the question: What is the role of the citizen within and in relation to the paradigms of New Public Management (NPM) and Post-New Public Management (P-NPM)? A qualitative, descriptive approach is employed. Specifically, content analysis is used as an indirect methodology, that is, based on the analysis and interpretation of documentary sources. Three main conclusions are identified: (i) a shift in the understanding of the citizen's role, from a reactive-spectator position in NPM to an active-participant one in P-NPM; (ii) modes of interaction as key factors marking the transition to the P-NPM concept; and (iii) hybrid governance arrangements, that is, both top-down and bottom-up.

Keywords

Public Administration; New Public Management; Post-New Public Management; Citizen Role; Government; State.

[167]

Introducción

En este texto se pretende contribuir a los estudios políticos al presentar la discusión alrededor de las tendencias en los procesos de gobierno y de dirección de las sociedades contemporáneas y el papel del Estado a partir de la comprensión del rol de ciudadano desde dos paradigmas: nueva y posnueva gestión pública. Incluso contribuye al área de conocimiento de la administración pública al centrar la discusión del papel del ciudadano en el interés público de las actuaciones del Estado. De hecho, la administración pública en el siglo *xxi* está experimentando cambios dramáticos (Robinson, 2015) y en este sentido las organizaciones públicas enfrentan retos que las llevan a evaluar su capacidad de gestión para cumplir las exigencias de sus grupos de interés, agregando valor público, mediante un uso eficiente de los recursos (Jurado y Valencia, 2021).

Actualmente, en el ejercicio de la gestión pública confluyen prácticas que pueden estar asociadas a los paradigmas de nueva gestión pública (NGP) y la posnueva gestión pública (P-NGP). La NGP constituye una visión privada de lo público (Guerrero, 2003). De acuerdo con Michael Barzelay (2003), la NGP es un campo de discusión profesional acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1999) utiliza el término reforma gerencial para referirse al conjunto de mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, los cuales crean nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Por su parte, la P-NGP es un conjunto de posturas diversas que tienen en común una mayor preocupación por tener gobiernos y Estados que promuevan y faciliten la participación ciudadana (Chica y Salazar, 2020).

Ambos paradigmas enunciados tienen marcadas características. Al momento de llevarlos a la práctica, los gobiernos y demás actores terminan adoptando una combinación de enfoques que dan vida a la gestión pública actual. Dentro de la gestión pública, el rol de los actores se convierte en un tema relevante. Las organizaciones públicas, y el Estado en general, enfrentan el reto de facilitar la participación e inclusión de la ciudadanía y demás grupos de interés en el diseño, ejecución y control de proyectos de desarrollo. Este reto es un asunto de correlación de intereses y de propiciar

[168]

capacidades públicas y ciudadanas hacia la misma finalidad, la de lograr crear valor público. Con la inclusión de los grupos de interés en la toma de decisiones es posible construir agendas de desarrollo más cercanas a las problemáticas que apunten a las necesidades apremiantes de estos, a la vez de ser un mecanismo para que los gobierno puedan ganar en legitimidad.

Si bien existen múltiples actores que pueden interferir en la gestión pública, en este artículo se focaliza la atención en el ciudadano. Al respecto, el objetivo es realizar una reflexión teórica sobre el rol del ciudadano en la nueva y posnueva gestión pública. Para focalizar el análisis se identificaron, de forma apriorística y basados en la literatura, algunos enfoques y características que se podrían asociar a la NGP y la P-NGP —tal como se señala más adelante en la columna B del cuadro 1— y desde los cuales se realizaría el análisis del rol ciudadano. Para alcanzar el objetivo se empleó un enfoque de investigación cualitativo (Morrow y Smith, 2000) y el alcance fue descriptivo. Como herramienta metodológica se empleó el análisis de contenido, como una metodología indirecta, es decir, basada en el análisis e interpretación de fuentes documentales secundarias (Oliver, 2008).

1. Marco conceptual

La NGP busca dismantelar el pilar burocrático del modelo weberiano de administración pública tradicional (Stoker, 2006) e instaurar ideas del gerencialismo privado, con la firme intención de lograr administraciones públicas más eficaces, eficientes y efectivas en el cumplimiento de sus responsabilidades con la sociedad y los grupos de interés que la conforman. El hecho de tomar artefactos del *management* privado e introducirlos en las prácticas de las organizaciones públicas (Hood, 1991; 1995; Metcalfe, 1993; CLAD, 1999; Boyne, 2002; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006) no es la única característica relevante de la NGP, además presenta un conjunto de marcados rasgos que merecen ser revisados de manera general, tal como se detalla a continuación.

En primera instancia, el establecimiento de estándares explícitos y medidas de rendimiento (Hood, 1991; 1995; Free y Radcliffe, 2009) que privilegian aquellos de corte cuantitativo sobre las conclusiones cualitativas (Free y Radcliffe, 2009) y el mayor énfasis en los controles de salida (Hood, 1991; 1995) es una característica destacada.

[169]

En segunda instancia, desde la NGP se cuestiona la participación del gobierno en todas las áreas de política y considera la posibilidad de indagar dónde las empresas privadas u organizaciones no gubernamentales pueden realizar mejor las tareas (Free y Radcliffe, 2009) con reducción de costos (Hood 1991; 1995). Es decir, se planteaba la posibilidad que entidades del sector privado y entes no gubernamentales desarrollen actividades que antes eran propias de las organizaciones públicas (Osborne, 2006).

En tercera instancia, la NGP propende por dividir las organizaciones del sector público en unidades más pequeñas, lo cual es similar a los planteamientos de desagregación que pretende dividir las jerarquías del sector público al igual que las grandes corporaciones del sector privado (Hood, 1991; 1995; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006).

En cuarto lugar, y relacionado directamente con la característica anterior, la NGP distancia la implementación de políticas de los responsables políticos, siendo necesario que la gestión del sector público pase a manos de profesionales con vastas competencias técnicas y con un alto enfoque en el liderazgo organizacional del servicio público (Osborne, 2006; Hood, 1991; 1995).

[170]

Con el paso del tiempo y la acumulación de experiencias, la hegemonía de la NGP, como enfoque dominante de la reforma del sector público, se fue debilitando, específicamente en los países en desarrollo (Brinkerhoff y Brinkerhoff, 2015). Su transformación radica en la discusión de progreso sobre el carácter estructural de la finalidad del Estado, las relaciones de gobierno-ciudadano, gestionar y organizar servicios, y reducir costos a partir de un principio racional-económico de eficiencia. De acuerdo con Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2017), la NGP tiene su razón ser en la gestión pública a partir de la idea de que la administración pública trabaje mejor, es decir, que se realicen cambios deliberados y se desarrollen capacidades nuevas y propias en la estructura organizativa del Estado, el uso óptimo de recursos y cumplir objetivos sin perder de vista al ciudadano como finalidad.

Si bien alrededor de la doctrina, como la denominan Flavia Donadelli, Bruno Cunha y Mauricio Dussauge-Laguna (2020), de la NGP han surgido enfoques alternativos como el valor público (Moore, 1995) y se han retomado otros del *management* privado —por ejemplo, la gestión para resultados, la

gestión de la calidad, la gestión estratégica del talento humano, entre otros—, académicos de la administración pública argumentan que paradigmas como la gobernanza, el Estado neoweberiano, los valores públicos y la motivación del servicio público han reemplazado las ideas dominantes, hasta hace poco, de la NGP (De Vries y Nemec, 2013). Por su parte, J. Ignacio Criado *et al.* (2021) mencionan que la gestión pública se enfrenta a una transición hacia la P-NGP. Si bien sigue siendo un tema ampliamente controvertido, comúnmente se argumenta que la denominada tendencia de la P-NGP surgió como una reacción a las deficiencias de las reformas anteriores, en particular, con respecto al aumento de la fragmentación y la falta de mayor control gubernamental que resultó de la NGP (Donadelli, Cunha y Dussauge-Laguna, 2020).

Por su parte, la discusión de la transición paradigmática entre la NGP y la P-NGP en B. Guy Peters y Lorena Murillo (2005) es posible dilucidarla a partir del ejercicio del gobierno como conducción y control. Es el gobierno el que apertura e involucra al ciudadano en la acción misma de este y en la elección de las políticas públicas con mayor participación, es decir, mediante la implementación de un modelo participativo que denomina gobernanza. De este modo, la transición entre la NGP y la P-NGP continúan en la idea del progreso de la administración pública. La idea de progreso lleva a que se transformen las estructuras organizativas para cumplir con la finalidad del Estado.

Algunas de las ideas centrales de la P-NGP y que a la vez podrían constituirse en características son: i) la P-NGP es una reformulación de la NGP que trata de ir más allá de las medidas de rendición de cuentas para brindar a los ciudadanos una «voz» (Brinkerhoff y Brinkerhoff, 2015); ii) refleja una nueva comprensión del desarrollo, pasando de un enfoque estrechamente relacionado con la transformación económica e institucional hacia una perspectiva más holística, en la que los procesos dinámicos y los estándares éticos pasan a primer plano (Christensen y Lægreid, 2007); iii) las reformas de la P-NGP se centran más en la construcción de un sentido de valores, confianza, gestión basada en valores y colaboración, formación de equipos, involucrar la participación de organizaciones y mejorar la formación y la autogestión para el desarrollo de los servidores públicos (Christensen y Lægreid, 2007); por último, el cambio a la P-NGP puede entenderse como un iv) cambio de dirección a un discurso de gobernanza o, más exactamente, de un discurso que enfatiza controles gerenciales a

[171]

uno que enfatiza la autorregulación y la necesidad de pensar en términos de redes de organizaciones autónomas (Dent, 2005).

La P-NGP implica un alejamiento de las reformas basadas en la NGP, dejando de lado la orientación hacia el mercado y la mercantilización del Estado para consolidar un enfoque basado en las capacidades colaborativas entre el Estado y la sociedad (Chica y Salazar, 2016; 2020). Es por esto que dentro de la corriente de la P-NGP se identifican una serie de planteamientos que se han convertido en temáticas de obligatoria discusión en contextos teóricos y empíricos. Para efectos de este artículo se abordan algunos como valor público, gobernanza inteligente, innovación pública y gobierno abierto. Estos conceptos específicos son abordados en el acápite de resultados, dado que sobre ellos se realizó el análisis del rol del ciudadano.

2. Marco metodológico

Se empleó un enfoque de investigación cualitativo (Morrow y Smith, 2000) y el alcance fue descriptivo. Como técnica se empleó el análisis de contenido a partir de fuentes documentales secundarias (Oliver, 2008). El análisis de contenido permite un abordaje sistemático y objetivo de material documental para hacer inferencias válidas a partir de información escrita (Downe-Wamboldt, 1992). Se incluyeron 49 artículos, tal como se relaciona en el [cuadro 1](#). Los documentos recuperados se asocian a cada uno de los enfoques desde los cuales se realizó en análisis del rol ciudadano en la NGP y la P-NGP, tal como se señala en la columna B del [cuadro 1](#). Estos enfoques y características emergen como subcategorías que se lograron identificar como temáticas asociadas a la NGP y la P-NGP.

Cuadro 1. Documentos revisados.

A. Paradigma	B. Enfoque-característica	C. Trabajos consultados
Nueva gestión pública	Enfoque en la eficacia, eficiencia y efectividad	McCourt (2013); Stoker (2006); Metcalfe (1993); Hood (1995; 1991); Barzelay (2003); Osborne (2006); Dunleavy et al., (2006), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1999) y Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2006).
	Fortalecimiento de las formas de control	
	Prestación de servicios públicos por privados	
	Adopción de herramientas del sector privado (calidad, servicio al cliente, entre otros)	

Cuadro 1. (Continuación).

Posnueva gestión pública	Valor público	Bozeman (2007); Meynhardt (2009; 2015); Meynhardt y Jasinenko (2020); Pardo et al. (2021); Moore (1995); Andrews (2019); Papi, Bigoni, Bracci y Deidda (2018); Moore y Khagram (2004); Neumann et al. (2019).
	Innovación pública	Torfin (2019); Meijer y Thaens (2021); Criado et al. (2021); Sørensen y Vabo (2020); Christensen y Fan (2018); Sørensen & Torfin (2011); Viezzer-Baretta, Gaia-Hoffmann, Militao y Silva-Farias (2024); De Vries, Bekkers y Tummers (2016).
	Gobernanza inteligente	Vanolo (2014); Jiang, Geertman y Witte (2022); Kitchin (2015); Krivý (2016); Shelton, Zook y Wiig (2015); Hollands (2015), Cortés-Cediel, Cantador y Rodríguez-Bolívar (2021); Tomor, Przybilovicz y Leleux (2021); Mora, Gerli, Ardito y Messeni (2023); Meijer, Gil-García y Rodríguez-Bolívar (2016); Meijer y Rodríguez-Bolívar (2016); Viale-Pereira et al. (2017); Buyannemekh, Gasco-Hernández y Gil-García (2024); Yuan y Gasco-Hernández (2021); Page, Stone, Bryson y Crosby (2015); Donadelli, Cunha y Dussauge-Laguna, 2020.
	Gobierno abierto	Attard, Orlandi, Scerri y Auer (2015); Gil-García, Gasco-Hernández y Pardo (2023); Gao, Janssen y Zhang (2023); Wirtz, Becker y Weyerer (2023); Ramírez-Alujas (2023).

Fuente: elaboración propia.

La aplicación del análisis tomó como referencia los pasos sugeridos por Barbara Downe-Wamboldt (1992), de la siguiente manera:

i) *Selección de la unidad de análisis*: los artículos recuperados fueron aquellos publicados por autores destacados en la literatura; los documentos se recuperaron a través de Google Scholar utilizando la ecuación de búsqueda (en inglés y español) que se describe a continuación: (“Nueva Gestión Pública” OR NGP) AND (“Post-Nueva Gestión Pública” OR “Post-NGP”); también se lanzaron ecuaciones de búsqueda independientes con las siguientes palabras clave: «gobierno abierto», «innovación pública», «gobernanza inteligente» y «valor público». La selección de los documentos se realizó mediante los criterios de Google Scholar denominados «ordenar por relevancia» y «cualquier momento».

ii) *Crear y definir las categorías*: fue posible identificar tres categorías que emergen del análisis, la transición del rol ciudadano, retornando a los modos de interacción y gobernanza combinada.

iii) *Codificar los datos extraídos de los documentos*: partiendo de una codificación abierta fue posible identificar las tres categorías antes mencionadas.

Los procesos de codificación y categorización siguieron las recomendaciones de varios estudios, como los de Michael Gibbert y Winfred Ruigrok (2010) y de Karen Locke, Martha Feldman y Karen Golden-Biddle (2022), es decir, se empezó con una codificación abierta y posteriormente se pasó a un proceso de codificación axial.

3. Resultados

El acápite de resultados se divide en dos momentos. En el primero se presenta un análisis de cómo se concibe el rol ciudadano en cada uno de los enfoques o características de la NGP y la P-NGP, como valor público, gobernanza inteligente, innovación pública y gobierno abierto. En el segundo momento se presentan las ideas alrededor de la transición del rol del ciudadano entre NGP y P-NGP, y a su vez la necesidad de retornar a los modos de interacción y a las prácticas de gobernanza combinada que actualmente se presentan en la práctica de la administración pública.

3.1 Valor público y el rol ciudadano

La generación del valor público se postula como estrategia en la que el papel de la participación, colaboración y asociación del ciudadano se da bajo tres pruebas amplias (Alford y O'Flynn, 2009; Moore y Khagram, 2004): i) tener como objetivo crear algo sustancialmente valioso, es decir, constituir valor público; ii) ser legítimo y políticamente sostenible, atraer suficiente apoyo continuo y recursos concomitantes del entorno y sus actores; y iii) ser operativa y administrativamente factible con las capacidades internas y externas necesarias para producirlo.

Pero el concepto de valor público ha evolucionado, hasta el punto de hablar de creación de valor público, lo cual implica un cambio en la perspectiva de cómo se percibe este. John Bryson, Barbara Crosby y Laura Bloomberg (2014) identifican la idea de Barry Bozeman (2007) de valores

[174]

públicos basados en el consenso social. Bryson Crosby y Bloomberg (2014) sugieren que la creación de valor público requiere que lo que es bueno para el público sea *co-determinado* —en redes— y perseguido, es decir, que la creación de valor público no es un acto que se dé en una dirección —del gobierno a los grupos de interés—, sino que este debería ser *co-creado*. Los administradores públicos no pueden crear valor público solos, puesto que la percepción y valoración por parte del ciudadano es clave (Meynhardt, 2009; 2015). En este escenario, el ciudadano puede ser partícipe de los espacios de interlocución con el gobierno. La *co-creación* de valores públicos implica que el ciudadano tenga una amplia participación en las etapas de definición de políticas públicas, así como en las fases de construcción e implementación de proyectos de desarrollo.

3.2 Gobernanza inteligente y el rol ciudadano

El concepto de gobernanza se usa típicamente para indicar una forma de gobernar que otorga un papel en la formulación, administración e implementación de políticas a los actores económicos privados y a partes de la sociedad civil (Pierre, 1999; Stoker, 2006). En este sentido, la gobernanza inteligente tiene como objetivo mejorar la gestión a través de una mejor toma de decisiones basada en datos, la inclusión y la participación proporcional de los actores cívicos en este proceso (Ranchod, 2020). Así también, la gobernanza inteligente debe basarse en el contexto, las condiciones de la población, los recursos existentes y las problemáticas específicas, en lugar de comenzar simplemente con la tecnología (McFarlane y Söderström, 2017). También lleva a la toma de decisiones a través de la cooperación entre diferentes partes interesadas (Pereira, Parycek, Falco y Kleinhans, 2018).

[175]

Inicialmente, el concepto de gobernanza inteligente surge a partir de un enfoque tecnocéntrico, donde la adopción de tecnología facilitaría la toma de decisiones por parte del gobierno, como actor principal; pero hoy en día se aboga por prácticas descentralizadas y antropocéntricas, basadas en la colaboración y la participación de la comunidad (Zhao, Fashola, Olarewaju y Onwumere, 2021).

El estudio de la gobernanza inteligente se sitúa en contextos de gobiernos nacionales y subnacionales. En algunos contextos, como las ciudades, la gobernanza conserva matices de índole tecnocrática de arriba

hacia abajo (Trencher, 2019) o también denominado enfoque de la oferta (Ivars-Baidal *et al.*, 2021). Este enfoque lleva a que la participación del ciudadano —y por ende, su rol— se vea limitado simplemente a ser un receptor de las que se considera son las mejores opciones de desarrollo, generalmente, provenientes de la orilla del gobierno.

Algunos trabajos como los de Qianli Yuan y Qianli Gasco-Hernández (2021) y Stephen Page, Melissa Stone, John Bryson y Barbara Crosby (2015) plantean que el rol de los ciudadanos en contextos de gobernanza inteligente en los territorios está caracterizado por i) ciudadanos como participantes democráticos que pueden expresar y aplicar sus puntos de vista de manera amistosa, ii) ciudadanos como *co-creadores* capaces de innovar y iii) ciudadanos como usuarios de tecnologías de la información y la comunicación que se convierten en «consumidores» de iniciativas. Como se evidencia en estos planteamientos, pareciera que el rol del ciudadano puede ser el de receptor, pero también el de *co-creador* activo en el diseño de políticas y proyectos de desarrollo. Estos roles son coherentes con las nuevas demandas de la gobernanza, las cuales se sitúan en modos de gobernanza sociotécnica (Jiang, Geertman y Witte, 2022) y holística, las cuales destacan el papel del conocimiento de las personas sobre los problemas sociales y las eventuales formas de solución.

[176]

La gobernanza inteligente se entiende por la maximización de las relaciones y procesos público-institucionales caracterizados y asociados a asuntos de aprendizaje, conocimiento e información, mediado por la cooperación. En esto último, el ciudadano aparece como un actor estratégico, a partir de un enfoque de *co-responsabilidad* y colaboración, en la ejecución de la agenda pública de desarrollo. El ciudadano no sólo es la finalidad de toda operación, bienes y servicios que procuran y realizan las organizaciones públicas y el Estado, sino aquel que *co-diseña* agendas públicas de intervención e interactúa con el cómo y en el para qué lograr los objetivos estratégicos de estas. En la gobernanza inteligente los servicios y las políticas públicas no son un asunto gubernamental únicamente, sino que la asociación, la coordinación y la capacidad de decisión conjunta entre los actores públicos, privados, económicos, sociales y comunitarios pasa a ser una necesidad actual. Desde luego, el ciudadano está inmerso en una correlación de intereses que requieren de un gobierno catalizador (Osborne y Gaebler, 1992; 2002) o también denominado orquestador.

Así, el ciudadano desde la gobernanza inteligente se entiende por actor relevante, gestor y promotor de una participación ciudadana vinculante, es decir, una participación que está más allá de la democracia representativa, sino más bien colaborativa. Un ciudadano resolutivo que colabora con otros actores público-privados y emplea la tecnología para debatir y proponer alternativas y acciones alrededor de necesidades y problemáticas.

3.3 Innovación pública y el rol ciudadano

En la actualidad, el sector público enfrenta mayores demandas de servicios nuevos o mejores, soluciones más rentables y formas alternativas de interactuar con sus ciudadanos (Walker, 2006). La innovación ha venido tomando relevancia, al punto de reconocerla como la piedra angular del desarrollo futuro de cualquier nación, por lo cual muchos gobiernos de todo el mundo comenzaron a crear las estrategias, desarrollar marcos para la innovación y vincularla a su agenda de desarrollo (De Vries, Bekkers y Tummers, 2016).

El CLAD (8 de octubre de 2020) plantea que «la década 2020-2030 va a ser crucial ya que todos los países del mundo se enfrentarán a unos retos extraordinarios que van a requerir instituciones públicas renovadas e innovadoras, eficaces y útiles» (p. 4). Por su parte, Carter Bloch (2011) sostiene que las innovaciones del sector público comprenden cambios nuevos o significativos en los servicios y bienes, las operaciones, los métodos organizativos o la forma en que su organización se comunica con los usuarios. La innovación ayuda a establecer las condiciones para implementar políticas públicas y reformas estructurales, mejora los procesos de trabajo interno y los sistemas de gestión, y la prestación de servicios públicos (Ali et al., 2021).

[177]

La innovación en el sector público reconoce al ciudadano como un actor relevante con quien es posible *co-crear* ideas que apunten a solucionar problemáticas públicas. La participación de los ciudadanos en el ciclo de políticas públicas está relacionada con la naturaleza de la innovación en la que los usuarios son *co-productores* y sus experiencias y conocimientos influyen en su satisfacción (Gomes de Sousa et al., 2019). En este sentido, la interacción entre múltiples actores, dentro de los que se destaca el ciudadano, es una característica intrínseca de la innovación en el sector público, representando un proceso no sólo estimulante, sino necesario

para el proceso innovador (Lewis, Ricard y Klijn, 2018). Dentro de las tipologías de innovación propuestos por Hanna de Vries, Victor Bekkers y Lars Tummers (2016) se tiene aquella relacionada con la innovación en la gobernanza, lo cual implicaría que en el sector público se adoptan nuevas formas de organización, interacción y articulación entre actores, punto en el cual el ciudadano tendría un rol protagónico. En resumen, los procesos de innovación en el sector público consideran la apertura en los procesos de discusión para que los ciudadanos puedan aportar desde su conocimiento y experiencia en el diseño, puesta en marcha y seguimiento de iniciativas.

3.4 Gobierno abierto y el rol ciudadano

Por otra parte, el concepto de gobierno abierto en general no es nuevo e históricamente se ha utilizado en diversos contextos, incluidas la libertad de información, la lucha contra la corrupción y la transparencia (Nam, 2012). Albert Meijer, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012) ven el gobierno abierto como la medida en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos a través del acceso a la información pública y a las áreas de toma de decisiones. Por su parte, Bernd Wirtz y Steven Birkmeyer (2015) plantean que es un proceso multilateral, político y social que incluye, en particular, acciones transparentes, colaborativas y participativas por parte del gobierno. Comparando algunas características, Karin Hansson, Kheira Belkacem y Love Ekenberg (2015) sostienen que el gobierno abierto promueve la transparencia, la participación y la colaboración para reinventar el gobierno e involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Para cumplir con estas condiciones, los ciudadanos y los grupos sociales deben integrarse en los procesos políticos con el apoyo de modernas tecnologías de la información y la comunicación (Hansson, Belkacem y Ekenberg, 2015; Wirtz y Birkmeyer, 2015) que en conjunto deberían mejorar la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental y administrativa (Wirtz y Birkmeyer, 2015).

La transparencia es el pilar más destacado del gobierno abierto y la mayoría de los artículos se centran en este aspecto, además de resaltar la participación como una parte esencial (Wirtz y Birkmeyer, 2015). Por su parte, Teresa Harrison *et al.* (2011) la entienden a partir de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre sus asuntos cívicos a través de la discusión y la deliberación. Por último, se tiene a la colaboración, donde el público debe trabajar junto con el gobierno para crear soluciones nuevas

[178]

e innovadoras para los problemas que enfrentan el Estado y la sociedad (Deckert, Stern y Sack, 2011).

3.5 Transición del rol ciudadano

Es de resaltar que el rol del ciudadano en la nueva y posnueva gestión pública. Tal como lo indica el [cuadro 2](#), es configurado a partir de un deber ser que relaciona necesidades, responsabilidades, capacidades, voluntad y desempeño cuando de gestión de intereses se trata. El rol del ciudadano se instala entre la opinión pública, el diálogo y la participación en el espacio político-público. Por su parte, para el paradigma de la NGP, en especial y con un mayor énfasis en la P-NGP, el rol del ciudadano está entre el poder administrativo, la racionalización de las acciones ligadas a la Constitución y a la Ley, y en un entramado de actuaciones sociales calculadas y mediadas por intereses colectivos, generación de bienes públicos y asumir responsabilidades compartidas.

Cuadro 2. El rol del ciudadano.

Paradigma	Enfoque-característica	¿Cómo es el rol del ciudadano?
Nueva gestión pública	Enfoque en la eficacia, eficiencia y efectividad	Espera un servicio a bajo costo que maximice su beneficio
	Fortalecimiento de las formas de control	Supervisa como veedor, frágiles mecanismos de participación ciudadana, control al final
	Prestación de servicios públicos por privados	Cliente
	Adopción de herramientas del sector privado (calidad, servicio al cliente, entre otros)	Cliente
Posnueva gestión pública	Creación de valor público	Co-creador, co-diseñador, actor activo a través de la colaboración
	Innovación pública	Co-creador, innovador social, co-implementador, co-evaluador
	Gobernanza inteligente	Co-diseñador. Actor relevante y central, colaboración y participación ciudadana
	Gobierno abierto	Actor activo que participa, controla y ejerce veeduría constante apoyado en herramientas tecnológicas, logra fortalecer la democracia, aumentando así la transparencia y confianza

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el rol ciudadano puede tomar diferentes matices y un grado de involucramiento determinado. En los enfoques de la P-NGP se puede notar que dicho rol trata de ser activo y propositivo, buscando que la voz ciudadana sea escuchada y tenida en cuenta para la toma de decisiones. Para el caso de la NGP, no es que el rol ciudadano no sea relevante, pero sí es posible notar que, por lo menos desde el discurso, tenga un grado de protagonismo menor, en tanto las directrices tienden a ser emitidas por un gobierno que trata de operar como si fuera una empresa privada, en su lógica de Estado gerencial. Incluso los enfoques que trajo consigo la NGP, tales como a la gestión de calidad, la gestión para resultados, la eficiencia, entre otros, pasan a considerar al ciudadano como un cliente, al cual se le puede preguntar qué y cómo desea su servicio, y el gobierno con esta información pasa a diseñar las que considera son las soluciones más acordes a las problemáticas públicas.

En este contexto, la participación se puede limitar a acciones simplemente de socialización, comunicación de avances y casi que de legitimación que adoptan los gobernantes para dejar un manto de amplia participación. Sin embargo, raramente un ciudadano puede incidir en las decisiones de qué hacer o no en términos de las agendas de desarrollo. Estas formas de interacción se acercan a los conceptos de planeación participativa, donde un gerente público presenta un derrotero de ideas (Pardo *et al.*, 2021) sobre una agenda de desarrollo, las socializa, busca algunas ideas generales en los ciudadanos, pero en sí la esencia pocas veces se modifica. Terminan siendo agendas que se ofrecen a demanda o con enfoques de arriba hacia abajo (Andrews, 2019; Papi, Bigoni, Bracci y Deidda, 2018; Neumann *et al.*, 2019). Se puede afirmar que el rol del ciudadano, por lo menos conceptualmente, pasa a ser un factor clave para la definición de las agendas de desarrollo y, en últimas, se puede suponer que terminan incidiendo en las decisiones que se toman.

Por su parte, en el discurso de los enfoques de la P-NGP revisados para este artículo el ciudadano empieza a ser considerado como actor clave, no sólo en espacios de diseño de proyectos y políticas públicas, sino que pasa a ser un actor que acompaña el desarrollo e implementación de estas, así como también un evaluador de los resultados. De este modo, se presenta una innovación pública que se instala en generar valor y espacios de cohesión para que mediante de métodos y dispositivos se formen y se transformen bienes, servicios y operaciones públicas, razón por la cual el ciudadano es

quien tiene la iniciativa de generar propuestas (Meijer y Thaens, 2021) y ponerlas en marcha cuando de transformar realidades se trate.

Hay un cambio de procesos, liderazgos y acciones, tanto de las organizaciones públicas como de las organizaciones sociales, puesto que lo que permite la articulación es la *co-creación* (Torfing, 2019) de políticas y decisiones en materia de operaciones, bienes y servicios. El ciudadano es un actor de innovación social (Maestre, Páez, Lombana y Vega, 2021) que tiene como valores y compromiso no sólo los democráticos, sino de liderazgo, por cambiar su realidad a través de un flujo colaborativo en red. Desde luego, la organización pública y el Estado asegura el conocimiento, el aprendizaje y la cooperación desde enfoque *open collaboration* (Mariñez, 2015; Criado et al., 2021) en el que el ciudadano incide de forma propositiva en el escenario público. El ciudadano en la innovación pública es *co-autor* de la transformación política-social en el que las relaciones gobierno-ciudadano no se dan de arriba hacia abajo —*top-down*—, sino de manera sistemática y mediante tecnologías y acciones mejoradas (Sørensen y Vabo, 2020; Christensen y Fan, 2018; Sørensen y Torfing 2011; Viezzer-Baretta, Gaia-Hoffmann, Militao y Silva-Farias, 2024; De Vries, Bekkers y Tummers, 2016).

[181]

3.6 Modos de interacción

Los modos de interacción hacen referencia a aquellas formas mediante las cuales los actores pueden relacionarse, en términos formales, para enfrentar una problemática pública. Los modos de interacción son claves para el diseño colaborativo de soluciones a problemáticas multidimensionales del contexto (Dameri y Benevolo, 2016). Los modos de interacción comunes a los enfoques analizados en el marco de la NGP y la P-NGP son la participación y la colaboración. Esos conceptos no son nuevos en el campo de la administración pública, sin embargo, parece que, a la luz de los enfoques actuales, tienen total relevancia como formas a través de las cuales es posible diseñar, implementar y poner en marcha iniciativas para el desarrollo y la creación de valor público.

La participación puede estar relacionada con la participación directa y dar opiniones para la toma de decisiones. La colaboración se refiere a la participación de personas con ciertos conocimientos y habilidades que están dispuestas a ayudar al gobierno con tareas específicas (Gil-García, Gasco-

Hernández y Pardo, 2023). Ambos conceptos, en articulación con otros enfoques como la adopción de tecnologías emergentes, son la base de los nuevos modos de gobernanza para la toma de decisiones (Pereira, Parycek, Falco y Kleinhans, 2018). Los modos de interacción buscan aprovechar el conocimiento social de los ciudadanos, esto permitiría un acercamiento a las problemáticas y, por ende, el diseño de iniciativas de desarrollo más acordes con las problemáticas contextuales.

3.7 Gobernanza combinada

Hablar de gobernanza combinada es hablar de que en el ejercicio diario de la administración pública es posible identificar diferentes modos de gobernanza, los cuales se combinan para dar respuesta a las problemáticas públicas. En la literatura se han identificado diferentes modos de gobernanza, entre los que se destacan el *managerial*, el participativo y el colaborativo (Pierre, 1999). Cada uno de estos modos conciben de diferente forma el rol ciudadano. Sin embargo, es importante mencionar que los modos de gobernanza son simultáneos y coexisten, dependiendo, entre otros aspectos, del tipo de problema u oportunidad, el estilo de liderazgo y a la influencia política (DiGaetano y Strom, 2003).

[182]

En los diferentes modos de gobernanza es posible que el rol del ciudadano tome diferentes matices dependiendo de la problemática que se quiera abordar. En esta combinación de modos de gobernanza es posible que algunas decisiones se tomen de arriba hacia abajo, por ejemplo, cuando se trata de implementar proyectos tecnológicos o de infraestructura. En este tipo de iniciativas públicas el criterio técnico se impone y el gobierno hace uso de todos sus instrumentos, metodologías y técnicas para llevarlas a cabo. Estas iniciativas pueden que tengan una débil interacción con el ciudadano del común, sin embargo, estos se podrían organizar y a través de figuras formales, como veedurías, y realizar algún tipo de acción que implique participación.

Así también, es posible evidenciar ejercicios donde los flujos de información y la toma de decisiones se dan de abajo hacia arriba, llevando a que el rol ciudadano sea central. Un ejemplo de esto puede ser la estrategia de presupuesto participativo, donde la ciudadanía tiene la opción de participar con sus ideas para que al final se configure una agenda de desarrollo específica y un poco más ajustada a la visión de la población y no

tanto de lo que el gobierno considera pertinente para impulsar la creación de valor público.

4. Discusión

Las variaciones en la comprensión del rol del ciudadano desde la NGP hacia la P-NGP están en transición, tratando de combinar elementos tradicionales como los modos de interacción con las tecnologías emergentes en el marco de los nuevos enfoques de administración pública. Para la comprensión del rol del ciudadano en la P-NGP es necesario considerar el concepto de gobernanza como modelo participativo territorial y político que tiene matices que van desde conservar el control y la prestación de bienes y servicios por parte de la institucionalidad hasta acudir a redes organizacionales decisionales alrededor de la implementación de acciones de política.

La comprensión del rol está en tensión porque deben superarse las jerarquías que hay en la administración pública para alcanzar los objetivos, generar confianza y aprovechar las capacidades del ciudadano para enfrentar de mejor forma las problemáticas públicas. El rol del ciudadano está en tensión debido a que desde la NGP la discusión se centra, principalmente, en lo organizacional, el uso efectivo de recursos, el ciudadano como cliente. Por su parte en la P-NGP parece que importa más una relación armoniosa entre la inteligencia colectiva que se puede explotar a través de los modos de interacción y a la inteligencia tecnológica, donde lo que se busca es no perder de vista el sentido social de la administración pública, más allá de un conjunto de técnicas que se deben optimizar. No cabe duda de que hablar de un cambio real en la práctica del gobierno y de la administración pública a partir de la incidencia del rol del ciudadano en la NGP y la P-NGP parte de un asunto discursivo que aún está en la correlación de intereses, tanto de quienes operan las acciones públicas, los políticos y la misma ciudadanía, puesto que la racionalización de las decisiones públicas están en transición al situarse en la participación pública de actores, la colaboración y la asociación para el *co-diseño*, la *co-implementación*, la colaboración, la *co-responsabilidad* y la *co-evaluación* de iniciativas en el marco de enfoques como la innovación social. En este sentido, se destaca que los modos de interacción, tal como lo denominan Robert Ruhlantdt (2018) y Renata Dameri y Clara Benevolo (2016), están en la colaboración, la

[183]

participación ciudadana y la asociación pasan a tener un rol protagónico en los enfoques que se han venido gestando alrededor de la P-NGP.

De modo que los tres momentos anteriormente mencionados —i) transición del rol ciudadano, ii) retorno a los modos de interacción y iii) gobernanza combinada— han fortalecido el gobierno abierto. Un movimiento de gobierno abierto más reciente surgió de la adopción del gobierno electrónico a mediados de la década de 1990 (Steele, Murnane y Willett, 2010). En particular, la expansión de Internet a finales de la década de 1990 cambió dramáticamente la administración pública y el gobierno (Wirtz y Birkmeyer, 2015). Hay una gran cantidad de herramientas que respaldan un gobierno más colaborativo, de datos abiertos (Attard, Orlandi, Scerri y Auer, 2015), participativo y transparente, y parece que, en combinación con un respaldo de datos adecuado, con potencial para un mayor uso en la deliberación informada y en la toma de decisiones participativa. El concepto de gobierno abierto ha sido cada vez más importante para dar cabida a estas ambiciones, permitiendo al mismo tiempo un sector público más innovador y colaborativo y, por tanto, de uso de tecnologías (Gil-García, Gasco-Hernández y Pardo, 2023), facilitando sistemas democráticos más deliberativos y participativos (Hansson, Belkacem y Ekenberg, 2015).

[184]

En este contexto, el ciudadano se configura como actor activo que participa, controla y ejerce veeduría constante, apoyado en herramientas tecnológicas y de la información para fortalecer la democracia y así fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre las actuaciones públicas-institucionales. Por tanto, el ciudadano no es visto como un grupo homogéneo, sin necesidades ni intereses políticos diversos (Hansson, Belkacem y Ekenberg, 2015), por el contrario, demanda y tiene acceso a datos que las organizaciones públicas deben proporcionar y sobre los cuales realiza deliberaciones y aportes propositivos a la gestión pública.

Por ende, el rol del ciudadano se enfoca con fuerza en el gobierno abierto, es decir, puede verse, entre otras cosas, como una forma de fortalecer la democracia a través de una mayor transparencia, participación y colaboración (Hansson, Belkacem y Ekenberg, 2015). El enfoque de gobierno abierto ha sido una significativa plataforma de transformación del sector público, convirtiéndose en eje fundamental de una transición hacia un modelo de gobernanza colaborativa, sostenible e inteligente de los asuntos públicos (Gao, Janssen y Zhang, 2023; Wirtz, Becker y Weyerer, 2023; Ramírez-Alujas, 2023). Así, el ciudadano no es un receptor de información,

sino que está llamado a organizar y formar grupos cohesionados para deliberar y expresar argumentos (García, 2014) y propuestas a fin de fortalecer la gestión pública.

Conclusiones

El abordaje del rol del ciudadano en la nueva gestión pública y en la posnueva gestión pública contribuye a los estudios políticos al discutir alrededor del ejercicio del gobierno, la capacidad de control y la conducción de las decisiones públicas que estos pueden llegar a ostentar, las cuales se afianzan en la discusión y propuestas que presentan los conceptos como el gobierno abierto, la innovación pública, las gobernanzas inteligentes, entre otros, puesto que tienen una amplia acogida debido a que estos requieren de un involucramiento amplio, multiactor y multinivel. De hecho, los grupos de interés que hacen parte de la gobernanza pasan a tener aportes propositivos. No obstante, rol del ciudadano en la NGP y de la P-NGP apertura, en un sentido discursivo y posiblemente práctico, la transformación de las operaciones, bienes y servicios que garantiza la administración pública mediante las organizaciones públicas y el Estado en general.

Desde el punto de vista teórico, parece que los paradigmas pasan y a su vez llegan otros que se instauran con sus discursos y de manera progresiva, con acciones concretas que, en primera instancia, pueden ser reglas de juego, para luego apalancar el desarrollo de políticas y proyectos específicos desde la gestión pública. Sin embargo, es necesario que se tenga en cuenta que en la actual forma de gestión pública pueden converger diferentes paradigmas. Cabe la posibilidad de que en la práctica los modos de gobernanza urbana se superponen y coexisten dentro de un mismo arreglo, dependiendo de la capacidad de las agencias locales para promover debates e involucrar a los actores locales (Przeybilovicz *et al.*, 2022).

[185]

Así, por ejemplo, en un territorio específico se puede llegar a tomar diferentes decisiones sobre el desarrollo integral de este, las cuales pueden provenir por la vía de una amplia o media participación de actores; pero así también existen otras tantas que se toman de forma unilateral o con la participación limitada de actores. Es por lo que se podría concluir que no existen paradigmas instaurados en su totalidad, sino más bien que las formas de gestión pública son el resultado de una mezcla de paradigmas que muchas veces pueden tener posturas encontradas, siendo necesario que los gobiernos de turno las analicen para garantizar una adecuada gestión pública.

Sería interesante que futuros estudios traten de contrastar los postulados teóricos discutidos en este artículo con la práctica, esto para determinar empíricamente cómo se desarrolla el rol del ciudadano en el contexto de la gestión pública actual.

Referencias bibliográficas

1. Alford, John & O'Flynn, Janine. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), pp. 171–191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
2. Ali, Amanat; Iqbal, Shadid; Haider, Syed Arslan; Tehseen, Shehnaz; Anwar, Bilal; Sohail, Mariam & Rehman, Khalid. (2021). Does Governance in Information Technology Matter When It Comes to Organizational Performance in Pakistani Public Sector Organizations? Mediating Effect of Innovation. *SAGE Open*, 11 (2). <https://doi.org/10.1177/21582440211016557>
3. Andrews, Leighton. (2019). Public Administration, Public Leadership and the Construction of Public Value in the Age of the Algorithm and 'Big Data'. *Public Administration*, 97 (2), pp. 296–310. <https://doi.org/10.1111/padm.12534>
4. Attard, Judie; Orlandi, Fabrizio; Scerri, Simon & Auer, Sören. (2015). A Systematic Review of Open Government Data Initiatives. *Government Information Quarterly*, 32 (4), pp. 399–418. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>
5. Barzelay, Michael. (2003). The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 3 (2), pp. 229–265. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00038-6](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00038-6)
6. Bloch, Carter. (2011). *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)*. Nordic Innovation Centre. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:707193/FULLTEXT01.pdf>
7. Boyne, George. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39 (1), pp. 97–122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
8. Bozeman, Barry. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University. <https://doi.org/10.1353/book13027>
9. Brinkerhoff, Derick & Brinkerhoff, Jennifer. (2015). Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy. *Public Administration and Development*, 35 (4), pp. 222–237. <https://doi.org/10.1002/pad.1739>
10. Bryson, John M.; Crosby, Barbara C. & Bloomberg, Laura. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74 (4), pp. 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
11. Buyannemekh, Battulga; Gasco-Hernández, Mila & Gil-García, J. Ramón. (2024). Fostering Smart Citizens: The Role of Public Libraries in Smart City Development. *Sustainability*, 16, pp. 1–26. <https://doi.org/10.3390/su16051750>

12. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 9, pp. 5-20. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49119>

13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (8 de octubre de 2020). Carta iberoamericana de innovación en la gestión pública. *XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado*. Andorra.

14. Christensen, Tom & Fan, Yongmao. (2018). Post-New Public Management: A New Administrative Paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences*, 84 (2), pp. 389-404. <https://doi.org/10.1177/0020852316633513>

15. Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6), pp. 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

16. Chica-Vélez, Sergio Alberto y Salazar-Ortiz, Cristian Andrés. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46 (1). <https://doi.org/10.22431/25005227.89>

17. Chica-Vélez, Sergio Alberto y Salazar-Ortiz, Cristian Andrés. (2020). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 28, pp. 17-51. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>

18. Cortés-Cediel, María; Cantador, Iván & Rodríguez-Bolívar, Manuel. Pedro. (2021). Analyzing Citizen Participation and Engagement in European Smart Cities. *Social Science Computer Review*, 39 (4). <https://doi.org/10.1177/0894439319877478>

19. Criado, J. Ignacio; Ferreira Dias, Thiago; Sano, Hironobu; Rojas-Martín, Francisco; Silvan, Aitor & Filho, Antônio Isidro. (2021). Public Innovation and Living Labs in Action: A Comparative Analysis in post-New Public Management Contexts. *International Journal of Public Administration*, 44 (6), pp. 451-464. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181>

20. Dameri, Renata Paola & Benevolo, Clara. (2016). Governing Smart Cities: An Empirical Analysis. *Social Science Computer Review*, 34 (6), pp. 693-707. <https://doi.org/10.1177/0894439315611093>

21. De Vries, Hanna; Bekkers, Victor & Tummers, Lars. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94 (1), pp. 146-166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>

22. De Vries, Michiel & Nemec, Juraj. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), pp. 4-16. <https://doi.org/10.1108/09513551311293408>

23. Deckert, Mark; Stern, Abram & Sack, Warren. (2011). Peer to PCAST: What does Open Video have to do with Open Government? *Information Polity*, 16 (3), pp. 225-241. <https://doi.org/10.3233/IP-2011-0239>

24. Dent, Mike. (2005). Post-New Public Management in Public Sector Hospitals? The UK, Germany and Italy. *Policy and Politics*, 33 (4), pp. 623-636. <https://doi.org/10.1332/030557305774329208>

25. DiGaetano, Alan & Strom, Elizabeth. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38 (3), pp. 356-395. <https://doi.org/10.1177/1078087402238806>

26. Donadelli, Flavia; Cunha, Bruno Q & Dussauge-Laguna, Mauricio I. (2020). 'Post-NPM' by Force or Fiat? A Comparison of Administrative Reform Trajectories in Brazil and Mexico. *Public Administration and Development*, 40 (5), pp. 255-266. <https://doi.org/10.1002/pad.1897>

27. Downe-Wamboldt, Barbara. (1992). Content Analysis: Method, Applications, and Issues. *Health Care for Women International*, 13 (3), pp. 313-321. <https://doi.org/10.1080/07399339209516006>

28. Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon & Tinkler, Jane. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), pp. 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

29. Free, Clinton & Radcliffe, Vaughan. (2009). Accountability in Crisis: The Sponsorship Scandal and the Office of the Comptroller General in Canada. *Journal of Business Ethics*, 84 (2), pp. 189-208. <https://doi.org/10.1007/s10551-008-9681-8>

30. Gao, Yingying; Janssen, Marijn & Zhang, Congcong. (2023). Understanding the Evolution of Open Government Data Research: Towards Open Data Sustainability and Smartness. *International Review of Administrative Sciences*, 89 (1), pp. 59-75. <https://doi.org/10.1177/00208523211009955>

31. García García, Jesús. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar*, 24 (54), pp. 75-88. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>

32. Gibbert, Michael & Ruigrok, Winfred. (2010). The “What” and “How” of Case Study Rigor: Three Strategies Based on Published Work. *Organizational Research Methods*, 13 (4), pp. 710-737. <https://doi.org/10.1177/1094428109351319>

33. Gil-García, J. Ramón; Gasco-Hernández, Mila & Pardo, Theresa. (2023). Making Sense of Open Government: A Conceptual Framework and Ideas for Future Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6 (2-3), pp. 80-93. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvad005>

34. Gomes de Sousa, Wesley; Pereira de Melo, Elis; de Souza Bermejo, Paulo; Sousa Farias, Rafael & Oliveira, Adalmir. (2019). How and Where is Artificial Intelligence in the Public Sector Going? A Literature Review and Research Agenda. *Government Information Quarterly*, 36 (4), pp. 101-392. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.004>

35. Guerrero, Omar. (2003). Nueva gerencia pública: ¿Gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8 (23), pp. 379-395. <https://doi.org/10.31876/revista.v8i23.9599>

36. Guerrero, Omar. (2019). Neoliberalismo y Neogerencia. *REAd*, 25 (2), pp. 4-21. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.246.90269>
37. Hansson, Karin; Belkacem, Kheira & Ekenberg, Love. (2015). Open Government and Democracy: A Research Review. *Social Science Computer Review*, 33 (5), pp. 540-555. <https://doi.org/10.1177/0894439314560847>
38. Harrison, Teresa; Guerrero, Santiago; Burke, Brian; Cook, Meghan; Cresswell, Anthony; Helbig, Natalie; Hrdinová, Jana & Pardo, Theresa. (2011). Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective. *ACM International Conference Proceeding Series*, pp. 245-253. <https://doi.org/10.1145/2037556.2037597>
39. Hollands, Robert. (2015). Critical Interventions into the Corporate Smart City. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8 (1), pp. 61-77. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu011>
40. Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
41. Hood, Christopher. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3), pp. 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
42. Ivars-Baidal, Josep; Vera-Rebollo, Fernando, Perles-Ribes, José; Femenia-Serra, Francisco & Celdrán-Bernabeu, Marco. (2021). Sustainable Tourism Indicators: What's New within the Smart City/Destination Approach?. *Journal of Sustainable Tourism*, 31 (7), 1556-1582. <https://doi.org/10.1080/09669582.2021.1876075>
43. Jiang, Huaxiong; Geertman, Stan & Witte, Patrick. (2022). Smart Urban Governance: An Alternative to Technocratic "Smartness." *GeoJournal*, 87 (3), pp. 1639-1655. <https://doi.org/10.1007/s10708-020-10326-w>
44. Jurado-Zambrano, Diego Armando y Valencia Upegui, Sandra. María. (2021). Gestión del conocimiento: caso de una entidad del sector público colombiano. *Tendencias*, 22 (2), pp. 130-156. <https://doi.org/10.22267/rtend.212202.171>
45. Kitchin, Rob. (2015). Making Sense of Smart Cities: Addressing Present Shortcomings. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8 (1), pp. 131-136. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu027>
46. Krivý, Maroš. (2016). Towards a Critique of Cybernetic Urbanism: The Smart City and the Society of Control. *Planning Theory*, 17 (1). <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1473095216645631>
47. Lewis, Jenny; Ricard, Lykke Margot & Klijn, Erik Hans. (2018). How Innovation Drivers, Networking and Leadership Shape Public Sector Innovation Capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84 (2), pp. 288-307. <https://doi.org/10.1177/0020852317694085>
48. Locke, Karen; Feldman, Martha & Golden-Biddle, Karen. (2022). Coding Practices and Iterativity: Beyond Templates for Analyzing Qualitative Data. *Organizational Research Methods*, 25 (2), pp. 262-284. <https://doi.org/10.1177/1094428120948600>

49. Maestre, Leydis; Páez Cabas, Andrea; Lombana Coy, Jahir y Vega Jurado, Jaider. (2021). Innovación social: un análisis bibliométrico del concepto y sus tendencias actuales. *Revista Universidad y Empresa*, 23 (41), pp. 266-292. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa/a.8964>

50. Mariñez, Freddy. (2015). *Innovación pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. Fontamara.

51. McCourt, Willy. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, 6428. <http://papers.ssrn.com/abstract=2258956>

52. McFarlane, Colin & Söderström, Ola. (2017). On Alternative Smart Cities. From a Technology-Intensive to a Knowledge-Intensive Smart Urbanism. *City Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 21 (3-4), pp. 312-328. <https://doi.org/10.1080/13604813.2017.1327166>

53. Meijer, Albert J.; Curtin, Deirdre & Hillebrandt, Maarten. (2012). Open Government: Connecting Vision and Voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), pp. 10-29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>

54. Meijer, Albert; Gil-García, Ramón & Rodríguez-Bolívar, Manuel Pedro. (2016). Smart City Research: Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment. *Social Science Computer Review*, 34 (6), pp. 647-656. <https://doi.org/10.1177/0894439315618890>

[190]

55. Meijer, Albert & Rodríguez-Bolívar, Manuel Pedro. (2016). Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82 (2), pp. 392-408. <https://doi.org/10.1177/0020852314564308>

56. Meijer, Albert & Thaens, Marcel. (2021). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance and Management Review*, 44 (1), pp. 136-154. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1782954>

57. Metcalfe, Les. (1993). Public Management: From Imitation to Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 52 (3), pp. 292-304. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1993.tb00281.x>

58. Meynhardt, Timo. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), pp. 192-219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>

59. Meynhardt, Timo. (2015). Public Value Turning a Conceptual Framework. In: Bryson, John M.; Crosby, Barbara C. & Bloomberg, Laura (Eds.). *Public Value and Public Administration* (pp. 147-169). Georgetown University.

60. Meynhardt, Timo & Jasinenko, Anna. (2020). Measuring Public Value: Scale Development and Construct Validation. *International Public Management Journal*, 24 (2), pp. 222-249. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1829763>

61. Moore, Mark. (1995). *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Harvard University.

62. Moore, Mark & Khagram, Sanjeev. (2004). *On Creating Public Value. What Business might Learn from Government about Strategic Management*. Harvard University.

63. Mora, Luca; Gerli, Paolo; Ardito, Lorenzo & Messeni, Antonio. (2023). Smart City Governance from an Innovation Management Perspective: Theoretical Framing, Review of Current Practices, and Future Research Agenda. *Technovation*, 123. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2023.102717>

64. Morrow, Susan & Smith, Michael Lee. (2000). Qualitative Research for Counseling Psychology. In: Brown, Steven D. & Lent, Robert W. (Eds.). *Handbook of Counseling Psychology* (pp. 199-230). John Wiley & Sons.

65. Nam, Taewoo. (2012). Citizens' Attitudes toward Open Government and Government 2.0. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (2), pp. 346-368. <https://doi.org/10.1177/0020852312438783>

66. Neumann, Oliver; Matt, Christian; Hitz-Gamper, Benedikt Simon; Schmidhuber, Lisa & Stürmer, Matthias. (2019). Joining Forces for Public Value Creation? Exploring Collaborative Innovation in Smart City Initiatives. *Government Information Quarterly*, 36 (4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101411>

67. Oliver, Joan Guix. (2008). El análisis de contenidos: ¿qué nos están diciendo? *Revista de Calidad Asistencial*, 23 (1), pp. 26-30. [https://doi.org/10.1016/S1134-282X\(08\)70464-0](https://doi.org/10.1016/S1134-282X(08)70464-0)

68. Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley.

69. Osborne, David y Gaebler, Ted. (2002). *La reinversión del gobierno*. Paidós.

70. Osborne, Stephen (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3), pp. 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

71. Page, Stephen; Stone, Melissa; Bryson, John & Crosby, Barbara. (2015). Public Value Creation by Cross-Sector Collaborations: A Framework and Challenges of Assessment. *Public Administration*, 93 (3), pp. 715-732. <https://doi.org/10.1111/padm.12161>

72. Papi, Luca; Bigoni, Michele; Bracci, Enrico & Deidda Gagliardo, E. (2018). Measuring Public Value: A Conceptual and Applied Contribution to the Debate. *Public Money and Management*, 38 (7), pp. 503-510. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1439154>

73. Pardo, Theresa; Gil-García, J. Ramón; Gascó-Hernández, Mila; Cook, Meghan & Choi, Iseul. (2021). Creating Public Value in Cities: A Call for Focus on Context and Capability. In: Estevez, Elsa; Pardo, Theresa A.; Jochen Scholl, Hans (Eds.). *Smart Cities and Smart Governance. Towards the 22nd Century Sustainable City* (pp. 119-139). https://doi.org/10.1007/978-3-030-61033-3_6

74. Pereira, Gabriela; Parycek, Peter; Falco, Enzo & Kleinhans, Reinout. (2018). Smart Governance in the Context of Smart Cities: A Literature Review. *Information Polity*, 23 (2), pp. 143-162. <https://doi.org/https://doi.org/10.3233/IP-170067>

74. Peters, B. Guy y Murillo, Lorena (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 4 (182), pp. 585-598.

76. Pierre, Jon. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34 (3), pp. 372-396. <https://doi.org/10.1177/10780879922183988>

77. Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-into the Age of Austerity*. Oxford University.

78. Przeybilowicz, Erico; Cunha, Maria Alejandra; Geertman, Stan; Leleux, Charles; Michels, Ank; Tomor, Zsuzsanna; Webster, William & Meijer, Albert. (2022). Citizen Participation in the Smart City: Findings from an International Comparative Study. *Local Government Studies*, 48 (1), pp. 23-47. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1851204>

79. Ramírez-Alujas, Álvaro. (2023). Gobierno Abierto en Iberoamérica. El camino recorrido para promover y consolidar la apertura institucional en la región (2011-2021). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20 (38), pp. 5-10. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.70341>

80. Ranchod, Rushil. (2020). The Data-Technology Nexus in South African Secondary Cities: The Challenges to Smart Governance. *Urban Studies*, 57 (16), pp. 3281-3298. <https://doi.org/10.1177/0042098019896974>

81. Robinson, Mark. (2015). From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries. *Global Centre for Public Service Excellence*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf

82. Ruhlandt, Robert Wilhelm. (2018). The Governance of Smart Cities: A Systematic Literature Review. *Cities*, 81, pp. 1-23. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.02.014>

83. Shelton, Taylor; Zook, Matthew & Wiig, Alna. (2015). The “Actually Existing Smart City.” *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 8 (1), pp. 13-25. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu026>

84. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration and Society*, 43 (8), pp. 842-868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>

85. Sørensen, Eva & Vabo, Signy Irene. (2020). A Public Innovation Perspective on Change in Local Democracy. *Innovation Journal*, 25 (1), pp. 1-19.

86. Steele, Jennifer; Murnane, Richard & Willett, John. (2010). Do Financial Incentives Help Low-Performing Schools Attract and Keep Academically Talented Teachers? Evidence. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (3), pp. 451-478. <https://doi.org/10.1002/pam.20505>

87. Stoker, Gerry. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36 (1), pp. 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>

88. Tomor, Zsuzsanna; Przeybilovicz, Erico & Leleux, Charles. (2021). Smart Governance in Institutional Context: An In-Depth Analysis of Glasgow, Utrecht, and Curitiba. *Cities*, 114. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103195>
89. Torfing, Jacob. (2019). Collaborative Innovation in the Public Sector: The Argument. *Public Management Review*, 21 (1), pp. 1-11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
90. Trencher, Gregory. (2019). Towards the Smart City 2.0: Empirical Evidence of Using Smartness as a Tool for Tackling Social Challenges. *Technological Forecasting and Social Change*, 142, pp. 117-128. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.07.033>
91. Vanolo, Alberto. (2014). Smartmentality: The Smart City as Disciplinary Strategy. *Urban Studies*, 51 (5), pp. 883-898. <https://doi.org/10.1177/0042098013494427>
92. Viale-Pereira, Gabriela; Cunha, Maria Alexandra; Lampoltshammer, Thomas; Parycek, Peter & Testa, Maurício Gregianin. (2017). Increasing Collaboration and Participation in Smart City Governance: A Cross-Case Analysis of Smart City Initiatives. *Information Technology for Development*, 23 (3), pp. 526-553. <https://doi.org/10.1080/02681102.2017.1353946>
93. Viezzer-Baretta, Julia; Gaia-Hoffmann, Micheline; Militao, Luciana & Silva-Farias, Josivania. (2024). Coproduction, Public Sector Innovation and Governance: A Systematic Literature Review. *International Journal of Innovation Science*, 17 (3). <https://doi.org/10.1108/IJIS-05-2023-0107>
94. Walker, Richard (2006). Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration*, 84 (2), pp. 311-335. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00004.x>
95. Wirtz, Bernd; Becker, Marcel & Weyerer, Jan. (2023). Open Government: Development, Concept, and Future Research Directions. *International Journal of Public Administration*, 46 (12), pp. 797-812. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2019273>
96. Wirtz, Bernd & Birkmeyer, Steven. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38 (5), pp. 381-396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>
97. Yuan, Qianli & Gasco-Hernández, Mila. (2021). Open Innovation in the Public Sector: Creating Public Value through Civic Hackathons. *Public Management Review*, 23 (4), pp. 523-544. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1695884>
98. Zhao, Fang; Fashola, Olushola; Olarewaju, Tolulope & Onwumere, Ijeoma. (2021). Smart City Research: A Holistic and State-of-the-Art Literature Review. *Cities*, 119. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103406>

[193]



Límites a la militarización de la política. El caso de las reacciones civilistas en América Latina

*Jorge Battaglini (Argentina)**

Resumen

¿Cuáles son los límites a los procesos de militarización de la política?, ¿de qué modo se han revertido?, ¿cuáles son las características de la siguiente fase? El objetivo de este artículo es analizar el concepto de reacciones civilistas como un límite que se ha presentado a la militarización de la política en América Latina. El principal argumento es que las reacciones civilistas han sido una respuesta a etapas previas de militarización extrema definidas en términos de autonomización militar de la política tradicional. El concepto de «reacción civilista» no ha sido analizado por la literatura sobre relaciones civiles-militares. Desde el punto de vista metodológico, el artículo examina en perspectiva comparada cuatro casos de reacciones civilistas en distintos países y periodos: Brasil (1891), Chile (1932), Colombia (1958) y Argentina (1983). A tal fin, se identificó un proceso común que atravesó tres etapas: condiciones antecedentes a la militarización extrema, militarización extrema y reacción civilista.

Palabras clave

Régimen Político; Militarización; Reacción Civilista; Fuerzas Armadas; Pretorianismo; América Latina.

Fecha de recepción: julio de 2024

• **Fecha de aprobación:** mayo de 2025

Cómo citar este artículo

Battaglini, Jorge. (2025). Límites a la militarización de la política. El caso de las reacciones civilistas en América Latina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 194-221. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a08>

* Licenciado en Ciencia Política. Magíster y doctor en Política Latinoamericana. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Correo electrónico: jbattaglini@utdt.edu - Orcid: 0000-0002-9399-7748 - Google Scholar: <https://scholar.google.com.ar/citations?hl=es&user=eCPHrJlkI9oC>

Limits to the Militarization of Politics. The Case of Civilian Reactions in Latin America

Abstract

What are the limits to the processes of militarization of politics? How have they been reversed? What are the characteristics of the next phase? The aim of the article is to analyze the concept of civilian reactions as a limit that has been presented to the militarization of politics in Latin America. The main argument is that civilian reactions have been a response to previous stages of extreme militarization defined in terms of military autonomization of traditional politics. The concept of "civilian reaction" has not been analyzed in the literature on civil-military relations. From a methodological point of view, the article examines in comparative perspective four cases of civilian reactions in different countries and periods: Brazil (1891), Chile (1932), Colombia (1958) and Argentina (1983). To this end, a common process was identified that had three stages: the conditions preceding the extreme militarization, the extreme militarization and the civilian reaction.

Keywords

Political Regime; Militarization; Civilian Reaction; Armed Forces; Praetorianism; Latin America.

[195]

Introducción

La militarización de la política ha regresado a América Latina y al resto del continente. Países como Estados Unidos, que parecían inmunes a ese fenómeno, han experimentado en los últimos años un proceso de politización de sus militares que ha sido definido como «único y alarmante» (Golby, 2021, p. 149). Cabe señalar que la idea del «regreso del militarismo» debería ser matizada, dado que se trata de una dinámica que nunca se retiró por completo de la política latinoamericana y que asumió distintas formas en las últimas décadas (Diamint, 2015; Pion-Berlin y Acacio, 2020). Aunque es innegable que la frecuencia de los golpes de Estado se redujo en los últimos años, se han mantenido distintas formas de interferencia de las Fuerzas Armadas en la política (Croissant, Eschenauer y Kamerling, 2017), por ejemplo, la «intervención furtiva» (Akkoyunlu y Lima, 2022).

Asistimos a una nueva oleada de politización militar que se ha conceptualizado como «pretorianismo civil» (Pion-Berlin y Trinkunas, 2010) o «derechas neopatrióticas» (Sanahuja, Vitelli y López, 2023), con algunos rasgos particulares como la lógica de «activación civil» (Golby, 2021; Robledo, 2023; Jenne y Martínez, 2022). Aunque este proceso es distinto en cada país, tiene un alcance regional muy amplio (Robledo y Verdes-Montenegro, 2023).

La militarización es un concepto multidimensional. En una definición amplia, se trata de un proceso que naturaliza en una sociedad la participación militar y de medios militaristas para resolver distintos problemas de la política de una nación (Tickner, 2022). En su dimensión política, la militarización se desarrolla cuando la sociedad y los políticos legitiman a los militares como un actor político más, al que se le atribuye la capacidad, la misión y la responsabilidad de arbitrar y resolver disputas políticas utilizando en grado variable los medios que mejor conoce y administra: el monopolio de la fuerza estatal. Supone la conformación de alianzas civiles-militares que no sólo contribuyen a naturalizar el carácter partidista de las Fuerzas Armadas, sino que las termina convirtiendo en la última *ratio* del sistema por encima de cualquier institución o regla democrática. En este sentido, sólo es posible cuando se produce una convergencia negativa entre actores civiles que atribuyen legitimidad a los militares como actor de la política y militares dispuestos a asumir ese rol.

[196]

Sin embargo, la militarización es un proceso y, como tal, se encuentra sometido al impacto de variables estructurales y de agencia. Los países que experimentaron largas etapas de militarización —por ejemplo, Argentina— no estuvieron condenados a permanecer en esa condición de manera indefinida. Del mismo modo, las democracias consolidadas pueden experimentar retrocesos militaristas. Como cualquier proceso político, ambas fases, militarización y desmilitarización, pueden ser alteradas por el impacto tanto de factores exógenos e inesperados como por una guerra o una gran crisis económica que pueden modificar la definición de los intereses y la cultura de los actores sociales y políticos dominantes respecto al rol que se le atribuye a las Fuerzas Armadas.

¿Cuáles son los límites a los procesos de militarización de la política?, ¿de qué modo se han revertido?, ¿cuáles son las características de la siguiente fase? El objetivo principal del artículo es analizar el concepto de reacciones civilistas como una respuesta civil a un periodo previo de militarización extrema de la política, usualmente, una dictadura prolongada, una sucesión de regímenes militares o una etapa de predominio de las Fuerzas Armadas en el sistema político. El principal argumento del trabajo es que las reacciones civilistas son una respuesta a etapas previas de militarización extrema donde los militares se autonomizan de sus aliados políticos y buscan permanecer en el poder más allá de la expectativa que tenían los grupos civiles que en un principio pudieron haber promovido y apoyado su acceso al poder. De este modo, la militarización extrema termina por provocar una reacción civilista que se caracterizan por la emergencia de actores políticos que deciden abandonar la opción pretoriana, que dejan de lado la búsqueda de alianzas con las Fuerzas Armadas. La militarización extrema puede provocar consecuencias tan negativas para las sociedades que terminan por promover un cambio en su cultura, concepción de sus intereses y su apoyo a la democracia. En otras palabras, una reacción civilista expresa un momento de predominio de la política civil, en el que sus principales actores deciden que la democracia «es el único juego disponible en la ciudad» (Linz y Stepan, 1996).

Este último aspecto es el que diferencia a una reacción civilista de un proceso de desmilitarización que, aunque supone la retirada de los militares del gobierno, no implica, necesariamente, el abandono por parte de los partidos principales de estrategias de activación política de los

[197]

militares o que sigan siendo percibidos como actores legítimos de la política (Lamb, 2000). En cambio, en las reacciones civilistas, el pretorianismo o la activación militar por parte de políticos civiles desaparece del menú de opciones de los partidos dominantes. De este modo, las reacciones civilistas representan un tipo más profundo de desmilitarización, en el que las Fuerzas Armadas son neutralizadas como actor político.

Se trata de una indagación que se enmarca en los estudios sobre relaciones civiles-militares, aunque otorga un énfasis distinto a los términos de la ecuación civil militar que está presente en la literatura dominante sobre el tema. Tradicionalmente, se ha examinado la dimensión militar de ecuación en relación con los determinantes del poder de las Fuerzas Armadas, sus distintas formas de proyección e intervención en la política y en otras esferas sociales, y las dinámicas relacionadas con su regreso a los cuarteles. En este caso, se ha privilegiado una reflexión orientada a identificar condiciones que favorecen el fortalecimiento del término civil de la ecuación.

Desde el punto de vista metodológico, el artículo analiza, en perspectiva comparada, cuatro casos de reacciones civilistas en distintos países y periodos: Brasil (1891), Chile (1932), Colombia (1958) y Argentina (1983). Para los fines de la comparación se utiliza el método de la semejanza que consiste en identificar un factor común presente siempre en los casos seleccionados —las reacciones civilistas— para luego identificar factores explicativos similares en cada uno de ellos. A tal fin, se identifica un proceso común a todos en tres etapas: las condiciones antecedentes a la militarización extrema, la militarización extrema y la reacción civilista.

1. Marco teórico

El concepto de «reacción civilista» no ha sido analizado por la literatura sobre relaciones civiles-militares,¹ la cual se ha concentrado principalmente en el estudio de los golpes de Estado, el papel de los militares en las transiciones a la democracia y en el concepto de control civil.

¹ Cabe mencionar la existencia de un trabajo que menciona el concepto de reacciones civilistas, aunque sin sistematizarlo y acotado al caso de Chile, este es, Carlos Maldonado Prieto (1988).

Las *condiciones antecedentes* son aquellas que preceden a las etapas de militarización extrema que, en los casos analizados, están caracterizadas por dos contextos diferenciados. En Brasil, Chile y Colombia existía un patrón de creciente pretorianización de la política; aunque los militares se encontraban, en general, subordinados a las autoridades civiles y, en algunos casos, como el de Colombia, prevalecía una fuerte cultura civilista, en los tres casos mencionados hubo un proceso de politización militar incremental con una clara dinámica de activación civil de las Fuerzas Armadas. En contraste, en Argentina, previo al golpe de Estado de 1976, hubo una prolongada etapa de intervencionismo militar que se manifestó en la organización de seis golpes de Estado exitosos, muchos más que no prosperaron y un elevado grado de influencia militar en la política que contaba con el apoyo de los principales partidos políticos.

La etapa de *militarización extrema* que se desarrolla en Brasil (1891-1894), en Chile (1925-1932), en Colombia (1953-1958) y en Argentina (1976-1983) se caracterizó por la toma directa del poder por parte de las Fuerzas Armadas como institución o de algunas de sus principales facciones, las cuales tomaron el control del Estado mediante un cambio no programado de gobierno. El golpe dio inicio a una etapa de predominio político militar cuya característica distintiva fue su intento de transformar el sistema político al intentar socavar las bases de poder de los partidos tradicionales. Se trató, en suma, de una etapa de autonomización de las Fuerzas Armadas que terminó por provocar en todos los casos la reacción de los partidos tradicionales que comenzaron a definir a los militares como una amenaza.

[199]

Los periodos de militarismo extremo potencian las tensiones y conflictos intramilitares respecto a los roles y misiones que las Fuerzas Armadas están destinadas a ejercer. El conflicto que surge es entre un sector más orientado a lo profesional que busca reducir la intervención militar a su mínima expresión, de manera tal de evitar la constante politización de la institución, y otro que considera que la politización es fundamental para evitar que el contexto termine por afectar la cohesión militar y la defensa nacional.

Las etapas de militarización extrema se agotan como resultado de tres factores: i) la creciente oposición civil a la preminencia política

alcanzada por los militares, ii) las divisiones intramilitares que se potencian como resultado de la politización y iii) la propia dinámica política a la que queda sujeto un régimen militar cuando debe gestionar el Estado. Distintas combinaciones de estos factores conducen a que las élites partidarias acuerden dejar atrás el pretorianismo mediante un pacto formal o informal, cuyo principal objetivo es la desactivación de los militares como actores políticos. Así, las Fuerzas Armadas sufren un proceso de deslegitimación generalizado que empieza por el rechazo social a su rol político y que se difunde a otras dimensiones de las relaciones civiles-militares. Esta deslegitimación es aún mayor cuando el régimen militar no logra construir una base propia de poder como resultado de su fracaso económico, los grados de violencia interna desplegados o, como en el caso de Argentina, su derrota en un conflicto bélico. En paralelo, las crecientes disputas intramilitares son explotadas por los políticos civiles para acelerar la caída del gobierno militar. La fragmentación militar contribuye a su debacle como gobierno y la unidad civil abre una etapa de estabilidad de un régimen político no pretoriano.

[200] La deslegitimación como actor político permite diferenciar a estos fenómenos de otras situaciones de desmilitarización más comunes, por ejemplo, las denominadas transiciones pactadas desde gobiernos autoritarios, cuando los militares abandonan el poder sin perder el apoyo de distintos actores sociales, económicos y políticos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988).

Las *reacciones civilistas* se caracterizan por la implementación de estrategias de control civil, cuyo principal objetivo es el de debilitar al actor militar para dificultar su retorno al poder. Entre ellas, cabe mencionar la creación de rivales funcionales, la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas, la disminución del presupuesto y de la compra de equipamiento, el juzgamiento de militares de la etapa previa, cambios en el marco normativo, la creación de instituciones de gobierno político de los militares, la resolución de conflictos limítrofes, entre otras (Trinkunas, 2005).

Las políticas implementadas durante las reacciones civilistas intentan evitar el retorno político de los militares y elevar el costo de una nueva intervención, es decir, se orientan a neutralizar a las Fuerzas Armadas como

actor político. Su objetivo primario es lograr la subordinación de las Fuerzas Armadas a la política civil, entendiendo a aquella como una conducta militar de obediencia a las autoridades civiles constitucionalmente elegidas. Dado que la subordinación militar no es equivalente al control civil, el cual supone la supervisión de las actividades militares por parte de una estructura civil de gobernanza de la defensa, es posible encontrar casos, como los de Colombia y Brasil, donde la reacción civilista coexistió con grados considerables de autonomía militar en distintas áreas.

¿A qué se refiere la subordinación y el control civil? La subordinación es una conducta militar que supone el cumplimiento de las órdenes que emanan de la autoridad política democrática, por lo tanto, implica la ausencia de golpes de Estado exitosos. La subordinación puede descansar en una relación de fuerza, ya sea en el sistema político o al interior de la institución militar, desfavorable a posturas intervencionistas, en el temor a las sanciones o, en el mejor de los casos, en la internalización de valores democráticos entre los uniformados. Por su parte, el control civil democrático consiste en la existencia de capacidades estatales para el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas militar y de defensa. En las democracias contemporáneas, el Ministerio de Defensa conducido por civiles es la institución responsable de tales funciones. Para ello, es preciso que se cuente con una estructura organizativa ministerial compuesta por agencias intraministeriales dirigidas por civiles, normas que los empoderen y recursos humanos especializados. La experiencia reciente de los países sudamericanos revela que, aunque la subordinación se ha difundido en toda la región, la implementación del control civil democrático ha sido más despareja. Esto se debe a que en algunos casos los militares han resistido su implementación, mientras que en otros son los mismos civiles los que han decidido delegar en las Fuerzas Armadas el manejo de sus asuntos internos (Pion-Berlin, 2009).

[201]

Este aspecto llama la atención sobre el hecho de que las reacciones civilistas pueden estar limitadas por prácticas previas de autonomía militar y por desafíos de gobernabilidad y de gestión estatal que favorecen la práctica de la subordinación antes que el establecimiento de políticas de control civil. En el caso de Colombia, por ejemplo, la reacción civilista luego del fin del régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla en 1958 estuvo condicionada por la intensidad de su conflicto interno, algo que impidió la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas y que impulsó a los políticos a aceptar la autonomía militar en cuestiones de seguridad interna.

2. Resultados

2.1 Brasil, la *República de la espada*, 1891-1894

2.1.1 *Condiciones antecedentes*

La participación de los militares en la política del Brasil independiente fue significativa hasta la abdicación de Pedro I en 1834. A partir de entonces la monarquía comenzó a debilitar al Ejército, reduciendo su tamaño y creando a la Guardia Nacional como un rival funcional (Fausto, 2003, p. 115). La politización de los militares volvió a cobrar fuerza con la guerra de Paraguay que provocó la movilización de miles de soldados y un creciente descontento militar por el manejo del conflicto por parte del emperador. Sin embargo, la desconfianza de la Monarquía hacia el Ejército persistió y una vez concluida la guerra se redujo la cantidad de efectivos militares de 100 000 en 1870 a 13 000 en 1889 (de Moraes, 2010, p.39).

La Monarquía comenzó a ser percibida por los militares como la principal causa del bajo presupuesto y del destrato generalizado. Asimismo, la postura proabolición de la esclavitud por parte de los militares fue otro aspecto que favoreció su politización que se manifestó en numerosas declaraciones públicas en contra de la esclavitud, en las que se realizaba la valentía de los esclavos durante la guerra de Paraguay (Fausto, 2003, p. 116; de Moraes, 2010, p. 47). Esta situación se exacerbó en la medida en que las oligarquías exigían a los militares que persiguieran a los esclavos fugados. En este contexto de politización militar se fundó el Club Militar en junio de 1887, el cual lanzó la candidatura a senador del mariscal Deodoro da Fonseca, cuya primera declaración fue en contra de la esclavitud (de Moraes, 2010, p. 46).

A ello se sumó el apoyo del Partido Republicano a los reclamos militares. De manera tardía, el emperador Pedro II intentó en 1889 debilitar el poder de los militares fortaleciendo la Guardia Nacional y la Policía. Paradójicamente, estas medidas terminaron por acelerar su caída, ya que los militares comenzaron a creer que el Ejército sería disuelto y reemplazado por la Guardia Nacional (Smallman, 2002, p. 18). El día previo a la revolución de 1889 se corrió el rumor de que el emperador arrestaría a Deodoro da Fonseca; el 15 de noviembre Fonseca marchó al Ministerio de Guerra con sus tropas para derrocar a la Monarquía e inaugurar el primer periodo republicano de la historia de Brasil.

[202]

2.1.2 Militarismo extremo, la República de la espada

La revolución de 1889 inauguró una etapa de predominio militar que culminó en 1884 y que incluyó a los gobiernos de los mariscales Fonseca y Peixoto. Luego de la revolución, el mariscal Deodoro da Fonseca se convirtió en el jefe de un gobierno provisorio y varias decenas de oficiales en actividad fueron elegidos para el Congreso Constituyente. Aunque existían dos sectores diferenciados en el Ejército, el de Fonseca y el de Peixoto, ambos compartían dos puntos fundamentales: creían que la nueva república debía tener un Poder Ejecutivo fuerte y desconfiaban de las autonomías provinciales a las que consideraban un riesgo para la unidad nacional. Así, emergieron de inmediato las tensiones entre el proyecto político centralizador de los militares y el de las oligarquías regionales, cuyos intereses exigían un sistema federal y republicano (Fausto, 2003, p. 126).

Los debates en la Asamblea Constituyente giraron en torno al rechazo de la oligarquía a la centralización del poder planteada por los militares, los representantes estaduales proponían mantener las guardias nacionales y se oponían al servicio militar obligatorio (de Moraes, 2010, pp. 54-56). Aunque la Constitución sancionada en febrero de 1891 le daba autonomía a los ahora estados para crear fuerzas militares propias bajo el mando de los gobernadores, esto se compensó con la garantía que tenía el Gobierno central de intervenir en los estados en caso de alteración del orden (Fausto, 2003, p. 126).

El Congreso eligió a Deodoro da Fonseca como presidente el 24 de febrero de 1891. Su gobierno entró de inmediato en conflicto con el Congreso cuando propuso fortalecer el Poder Ejecutivo, tomando como modelo el poder moderador (Fausto, 2003, p. 129). En noviembre de 1891 disolvió el Congreso luego de un enfrentamiento con los representantes de las oligarquías regionales por la atribución constitucional de intervención en los estados. La crisis resultante terminó por afectar a las Fuerzas Armadas, cuya cohesión comenzó a resquebrajarse, no sólo porque las élites regionales explotaron los conflictos intramilitares, sino porque la Armada y la facción del Ejército que conducía el mariscal Peixoto desconfiaba del creciente poder que acumulaba Fonseca (de Moraes, 2010, pp. 57-59). En medio de un clima de crisis, Fonseca presentó su renuncia el 23 de noviembre de 1891, siendo reemplazado por Peixoto; sin embargo, el modelo de país que Peixoto proponía era similar al de su predecesor y colisionaba, por lo tanto,

[203]

con la denominada «república de los fazendeiros», liberal y descentralizada, que terminó por tomar conciencia de la autonomía que había alcanzado el Ejército. Las élites estaduais en alianza con la Marina organizaron dos revueltas, en junio de 1892 y septiembre de 1893, las cuales derrotadas; sin embargo, el gobierno de Peixoto quedó muy debilitado en un contexto donde los políticos civiles, sobre todo los paulistas, presionaban crecientemente para que concluyera la etapa de predominio militar (Carvalho, 2005, p. 22). En este contexto, el Partido Republicano nominó a un civil, Prudente de Moraes, que se impuso en las elecciones presidenciales de 1894.

Cabe mencionar que durante la *República de la espada* se duplicaron el gasto y los salarios del Ejército. Entre 1889 y 1895 los salarios aumentaron 122,5% en el Ejército y 11,4% en la Administración pública. El presupuesto militar pasó de 10,39% del gasto público en 1889 al 23,32% en 1895; además, hubo una militarización de la gestión pública con 174 oficiales ejerciendo cargos en la administración del Gobierno en 1893 (Carvalho, 2005, pp. 19-56).

En suma, la etapa de militarismo extremo culminó luego de cinco años de pujas constantes y enfrentamientos armados entre militares y civiles republicanos, y entre los propios militares. Los militares fracasaron en imponer una estrategia centralista, lo detuvo la reacción de las oligarquías civiles de los principales estados, en particular, San Pablo y Minas Gerais.

2.1.3 Reacción civilista

A partir de 1894 se implementaron una serie de políticas destinadas a reducir el poder y la influencia que los militares, en particular, el Ejército, habían alcanzado entre 1889 y 1894. Entre ellas cabe mencionar el fortalecimiento de la Marina y de las policías estatales que en los estados más grandes se convirtieron en milicias estaduais muy poderosas bajo el mando directo de los gobernadores. Por otra parte, comenzó una etapa de rechazo a los militares, las élites de las principales ciudades dejaron de ver al Ejército como una institución prestigiosa y como vía de ascenso social (Smallman, 2002; Carvalho, 2005).

Estas políticas fueron posibles gracias a la alianza entre los principales estados que se cristalizó a partir de la presidencia de Campos Sales en 1898. El acuerdo informal alcanzado, conocido como la «Política de los

Gobernadores», consistía en un mecanismo de gobernabilidad sustentado en alianzas y compromisos que permitían al presidente fortalecer el poder central y controlar el Poder Legislativo, al tiempo de que prescindía las intervenciones estaduais. En 1913 se selló el pacto en Ouro Preto entre los grupos oligárquicos de San Pablo y Minas Gerais, conocido como política «del café con leche», cuyo principal objetivo fue consolidar un sistema político dominado por los principales estados sin participación militar (Fausto, 2003).

La autonomía de los estados se aseguraba mediante la creación de milicias que en muchos casos estaban mejor equipadas y entrenadas que el propio Ejército central. La milicia del Estado de San Pablo, por ejemplo, contrató una misión militar francesa en 1906, trece años antes que los militares. En 1920 las milicias estaduais sumaban 30 562 efectivos, mientras que el Ejército central alcanzaba 42 922. En San Pablo las milicias sumaban 7538 integrantes, mientras que el Ejército tenía desplegados allí 3675 hombres. Asimismo, los efectivos del Ejército se redujeron de 28 000 hombres en 1895 a 20 096 en 1910. El gasto militar que había aumentado de 10% a 23% de los gastos federales entre 1889 y 1894 se redujo a 17% en 1910. Además, hubo reducción de las compras de equipamiento y armamento (Carvalho, 2005, pp. 30-57; Smallman, 2002).

[205]

La reacción civilista a la *República de la espada* se extendió por más de treinta años y comenzó a ser desafiada por una nueva fase de politización de los militares, esta vez conducida por los denominados sectores «salvacionistas» y sus herederos, los *tenentes*, que retomaron la agenda de los mariscales Fonseca y Peixoto, en la búsqueda de un orden político centralizado que permitiera «reconstruir el Estado para construir la nación» y terminar así con la dominación oligárquica (Fausto, 2003, p. 157).

2.2 Chile, el *Ruido de sables*, 1925-1932

2.2.1 Condiciones antecedentes

Luego de la independencia y hasta la guerra civil de 1891, Chile experimentó una etapa de estabilidad política que contrastó con los conflictos internos generalizados que padecían los países limítrofes. Con el fin de la guerra civil, los militares volverían a los cuarteles para recobrar

protagonismo político con la creación de la Liga Militar en 1907 que en pocos años se convirtió en el centro de las críticas a la república parlamentaria (Nunn, 1976, pp. 115-116). El descontento militar no sólo se vinculaba con demandas materiales insatisfechas, sino, principalmente, con la creciente contradicción entre la misión de represión interna asignada a los militares por las élites de la república parlamentaria y el rechazo del Ejército a llevar a cabo ese tipo de rol. La difusión de la doctrina de la «nación en armas» y la posibilidad latente de un conflicto bélico con Argentina puso en primer plano la exigencia militar de resguardar el profesionalismo, favorecer la industrialización y evitar cualquier rol interno que distrajera a los militares de su propósito central. Así, la distancia creciente entre las preferencias militares y la de los civiles favoreció el desarrollo de un discurso antipolítico y antiparlamentario (Agüero, 2002).

La emergencia de la denominada «cuestión social» impactó de lleno en la campaña electoral de las presidenciales de 1920. Desde la perspectiva militar, la mejora en las condiciones de vida de los sectores populares era una dimensión clave para fortalecer la defensa nacional. Por ello habían manifestado en reiteradas oportunidades la importancia de llevar a cabo amplias reformas sociales, algo que alentó la convergencia de los militares con el candidato Arturo Alessandri (Collier y Collier, 1991). Aunque Alessandri se impuso en la elección, el alto grado de fragmentación del Congreso y las diferencias en la propia alianza de gobierno hicieron que las leyes sociales quedaran empantanadas en el Congreso por casi cuatro años.

2.2.2 Politización extrema, el Ruido de sables

La parálisis legislativa politizó aún más a distintos sectores de las Fuerzas Armadas que exigían la aprobación de las reformas y que eran cada vez más hostiles al gobierno parlamentario, al que responsabilizaban por la parálisis legislativa (Nunn, 1976, pp. 136-139). En este contexto, un grupo de jóvenes oficiales acudieron a la sesión del Senado del 4 de septiembre de 1924 donde se tratarían una vez más las leyes de reforma y, como protesta frente a su nuevo rechazo, comenzaron a hacer sonar sus sables contra sus cuerpos en lo que se conoce como el *Ruido de sables*. La presión militar llevó a que las leyes fueran aprobadas cuatro días más tarde. Se trataba de la primera acción de presión directa llevada a cabo por militares desde 1891, sin ningún tipo de participación o activación de los partidos políticos, algo que evidenciaba el grado de autonomía que habían alcanzado.

Pocos días después, el 11 de septiembre, los altos mandos conservadores del Ejército y la Marina, partidarios de la república parlamentaria, alarmados por las reformas sancionadas organizaron un golpe de Estado que desplazó a Alessandri de la Presidencia. Como respuesta, sectores de la oficialidad joven del Ejército organizaron un contragolpe el 23 de enero de 1925, reponiendo en el poder a Alessandri y nombrando al coronel Carlos Ibáñez en el cargo clave de ministro de Guerra (Collier y Sater, 1999). En esta nueva etapa se sancionó la Constitución de 1925, la cual alargaba el mandato presidencial de cuatro a seis años, en línea con la preferencia militar de un Ejecutivo más fuerte. Sin embargo, las tensiones entre el militarismo que representaba Ibáñez y el presidente llevaron a la renuncia de este último en octubre de 1925. El creciente peso político que había alcanzado el Ejército se terminó de plasmar en julio de 1927, cuando Ibáñez se convirtió en presidente luego de una elección donde obtuvo la casi totalidad de los votos.

El gobierno de Ibáñez inició una etapa autoritaria con persecución de opositores y censura a la prensa. Para neutralizar la probable reacción de los sectores conservadores de las Fuerzas Armadas, en especial los de la Marina, implementó una serie de políticas de compensación material y de castigos a los oficiales opositores. La Marina recibió seis modernos destructores y otros buques de Reino Unido y pudo modernizar distintas bases. Asimismo, se creó la Fuerza Aérea en 1929. Por su parte, el Ejército se benefició de compras de armamento y aumentos salariales. Asimismo, los militares que expresaban su disconformidad eran enviados a guarniciones lejanas o a misiones militares en el extranjero (Nunn, 1976, pp. 155-170).

Sin embargo, la crisis económica de 1929 afectó severamente las finanzas del Estado. El grado de desocupación y de protesta social se disparó reduciendo el margen de acción de Ibáñez para continuar compensando a los militares. El deterioro acelerado de la gobernabilidad desencadenó su renuncia el 27 de julio de 1931. Los meses posteriores fueron testigos de una sucesión de gobiernos en el marco de una compleja situación económica y social, y de permanentes conspiraciones militares que incluyeron una rebelión de la Marina. En 1932 se estableció una fugaz república socialista liderada por militares que clausurarían el Congreso y que adoptaría una fuerte orientación distributiva (Collier y Sater, 1999). Esta etapa culminó el 13 de septiembre en medio de una fuerte presión

[207]

de los partidos políticos tradicionales y sectores profesionalistas de los militares para llamar a elecciones que llevaron al regreso de Alessandri a la Presidencia y al fin de la etapa de militarismo extremo (Nunn, 1976).

2.2.3 Reacción civilista

La elección de Alessandri fue mucho más que el retorno de los gobiernos civiles, representó el inicio de una etapa de «repudio de los militares en la política» (Nunn, 1976, p. 196), fue el resultado de un acuerdo tácito entre los principales partidos políticos para apartar a las Fuerzas Armadas de la política nacional y confinarlas nuevamente a los cuarteles. En otras palabras, representó la reacción de la política parlamentaria de Chile a un periodo de predominio de gobiernos autoritarios conducidos directa o indirectamente por militares. Alessandri asumió la Presidencia en diciembre de 1932 y nombró como ministro de Defensa a un militar profesional, cuyo principal objetivo fue la despolitización de las Fuerzas Armadas, en particular, del Ejército. Una de las primeras medidas que se adoptaron fue llevar a cabo una extensa purga de oficiales ibañistas (Nunn, 1976). Por otra parte, hubo una virtual suspensión de la inversión en defensa y una considerable disminución del gasto operacional de las Fuerzas Armadas (Agüero, 2002).

[208]

Un aspecto clave del debilitamiento del Ejército como actor político fue la creación de un rival funcional, las milicias republicanas, que eran unidades paramilitares organizadas secretamente en 1932, formadas por estudiantes, comerciantes, empresarios y terratenientes (Collier y Sater, 1999). Las milicias habían sido creadas durante la república socialista, pero en 1932 ampliaron considerablemente su tamaño y equipamiento, convirtiéndose en una organización con capacidad para disuadir cualquier intervención directa de los militares (Nunn, 1976, p. 228).

En suma, el Ejército abandonó el poder, derrotado y despreciado por una clase política apoyada por milicias republicanas lideradas por civiles. Los militares se habían vuelto impopulares luego de una larga etapa de autoritarismo y, principalmente, por intentar implementar un modelo de desarrollo que tenía poco en común con los intereses de los sectores dominantes de la política de Chile. En las tres décadas que siguieron los gobiernos civiles mantuvieron a los militares débiles, pobremente financiados y prestándoles escasa atención (Agüero, 2002).

2.3 Colombia, el Frente Nacional, 1958

2.3.1 *Condiciones antecedentes*

El caso colombiano es quizás el que posee la tradición más sólida de civilismo en toda la región. Como en el resto de América Latina, las guerras de independencia dejaron un legado de ejércitos y caudillos militares que reflejaban procesos de militarización sociales más amplios que, una vez concluida la liberación de España, comenzaron a entrar en tensión con el intento de sectores liberales de construcción de un orden republicano y descentralizado. En Nueva Granada, esa confrontación fue particularmente intensa ya que existían actores políticos que creían indispensable la desmilitarización de las nuevas repúblicas como condición para su desarrollo futuro (Chaparro, 2017).

Hacia 1827 había dos bandos claramente diferenciados. Por un lado, el bolivariano, compuesto mayoritariamente por militares venezolanos que profesaban una lealtad incondicional a Simón Bolívar y que aspiraban a construir un Poder Ejecutivo fuerte, centralizado, con un mandato de ocho años y reelección indefinida. Por el otro, se encontraban los partidarios de Francisco de Paula Santander, que se denominaban a sí mismos constitucionalistas o liberales, que aspiraban a construir un orden federal que le pusiera límite a lo que definían como una dictadura de Bolívar. Las luchas entre ambos bandos se saldaron luego de la derrota de los militares por parte de las fuerzas liberales. A diferencia de otros países de la región, Colombia comenzó su vida independiente sin la presencia de un Ejército poderoso (Palacios y Safford, 2002).

[209]

El antimilitarismo en Colombia en esta etapa se expresó en la reducción del cuerpo de oficiales. En 1831 se expulsaron a 250 oficiales del Ejército, lo que redujo la carga del presupuesto militar a la mitad de los gastos totales, la reacción del Ejército se manifestó en dos conspiraciones en 1833 y 1834 que fueron duramente reprimidas (Palacios y Safford, 2002). Así, «la sociedad colombiana integró un componente antimilitar en su cultura, tras un largo proceso que comenzó con la crisis de la Gran Colombia, y la reducción significativa del ejército profesional heredado la campaña de liberación» (Isacson, 2009, p. 174). Un nuevo golpe de Estado, el de el general Melo el 17 de abril de 1854, tuvo un éxito efímero al ser derrotado por ejércitos privados. A continuación, el gobierno de Mallarino

condujo al Ejército a su virtual extinción en medio de un debate en el que se proponía su disolución y su reemplazo por una fuerza civil (Ansaldi y Giordano, 2012). Hacia 1854 el Ejército contaba con menos de 1000 efectivos, mientras que se permitía el libre comercio y portación de armas, fundamental para que cada oligarquía regional organizara su propia milicia partidista. Como resultado, el Ejército se atomizó en numerosas milicias al servicio de los intereses privados de los grandes propietarios de las tierras. De allí en adelante toda propuesta de profesionalización fue postergada por temor a que se fortaleciera al Ejército. Recién en 1907 se abrió nuevamente la Escuela Militar, cerrada en 1899, mientras que los liberales se oponían al establecimiento del servicio militar obligatorio. Al terminar la Guerra de los Mil Días el Ejército se redujo de 50 000 a 5000 efectivos (Atehortúa, 2009).

2.3.2 Militarización extrema

A partir de la década de 1940 comenzó un proceso de militarización de la política colombiana con la progresiva incorporación del Ejército a la gestión de gobierno. Hacia finales de 1946 había más de doscientos alcaldes militares (Pinzón, 1994, p. 166). El asesinato de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948 y la insurrección popular posterior incrementaron la intervención de los militares en el manejo del orden público. El 18 de abril se sancionaron los Decretos 1270 y 1271 que permitían censurar a la prensa y que autorizaban los «Consejos Verbales de Guerra» a cargo de la justicia militar penal, los cuales podían juzgar a los civiles que hubieran cometido delitos comunes en las revueltas. En los dos años posteriores se celebraron 478 Consejos Verbales de Guerra en todo el país, con más de 2000 procesados. En mayo de 1949 el presidente Mariano Ospina Pérez conformó un gabinete con amplia participación militar, dejando bajo su control los ministerios de Gobierno, de Guerra y de Justicia. En 1951 la Policía pasó a ser controlada por el Ministerio de Guerra, de ese modo militares y policías quedaron bajo una misma cadena de mando. La violencia interna había alcanzado grados inusitados, así como la participación del Ejército para contenerla. Al hacerlo, no sólo se partidizó al reprimir principalmente a las guerrillas liberales, sino que cometió toda clase de excesos, lo que contribuyó al retorno del antimilitarismo en la sociedad que se había suspendido por el creciente grado de desorden interno (Pinzón, 1994). La etapa de *La Violencia* llevó al «golpe de opinión» de 1953, la única intervención exitosa de los militares en la historia de Colombia del siglo xx.

[210]

El general Rojas Pinilla asumió la Presidencia y en junio de 1954 propuso una amnistía a las guerrillas liberales que contribuyó a disminuir la violencia, al menos, la originada en la insurgencia liberal. En agosto de 1954 la Asamblea Nacional Constituyente designó a Rojas Pinilla como presidente por un periodo de cuatro años. Comenzó así un intento de Rojas Pinilla de construcción de una amplia coalición política, cuyo objetivo era crear una fuerza política alternativa al liberalismo y al conservadurismo. En 1954 otorgó el voto a las mujeres y en 1955 creó el Movimiento de Acción Popular. Su proyecto político se orientaba al reordenamiento del país sobre la base de una alianza entre el movimiento obrero, la clase media, las Fuerzas Armadas y la Iglesia.

De este modo, Rojas Pinilla comenzó a alejarse de la dirigencia partidaria tradicional. Sin embargo, las políticas implementadas por el presidente pronto lo pusieron en abierta confrontación con sectores del comercio y la industria y, por supuesto, con los partidos Liberal y Conservador. Por otra parte, las prácticas autoritarias de Pinilla debilitaron sus apoyos en distintos sectores sociales. El país vivió bajo un permanente estado de sitio desde 1949 hasta 1958 (Ansaldi y Giordano, 2012). La reacción de los partidos tradicionales no se hizo esperar y en julio de 1956 firmaron los pactos de Benidorm y Sitges que darían origen al Frente Nacional. El régimen militar tenía sus días contados.

[211]

Luego de una huelga general convocada por los partidos Liberal y Conservador, Rojas Pinilla abandonó la Presidencia el 10 de mayo de 1957. La Junta Militar que lo reemplazó ofició de gobierno de transición hasta agosto de 1958 cuando comenzó a funcionar el Pacto del Frente Nacional, aprobado previamente en un plebiscito en diciembre de 1957. El Pacto representó la reconciliación de los dos grandes partidos de Colombia, el fin de la violencia entre ellos y, fundamentalmente, la desarticulación del proyecto político de los militares.

2.3.3 Reacción civilista, el Pacto del Frente Nacional

La reacción civilista que expresó el Frente Nacional estuvo condicionada desde su inicio por el alto grado de conflictividad interna y la debilidad de las fuerzas de seguridad. Esta combinación incentivó la intervención de los militares en el mantenimiento del orden público de manera permanente y favoreció una suerte de pacto civil militar no

escrito que mantuvo a las Fuerzas Armadas lejos de la política partidaria, contribuyendo a la estabilidad del Frente Nacional, a cambio de que los militares conservaran y ampliaran su autonomía en numerosos temas. Este acuerdo fue resumido en un discurso pronunciado por el primer presidente del Frente, Alberto Lleras Camargo, a los oficiales del Ejército en la guarnición de Bogotá. El presidente señaló allí la importancia de que los militares fueran apolíticos frente al bipartidismo y enfatizó la idea de que no debían intervenir en la política partidaria, a cambio de que los políticos no lo hicieran en los temas militares (Leal, 2006, p. 58).

De este modo, los civiles renunciaron a ejercer el control civil sentando las bases duraderas de una autonomía militar que se amplió y consolidó en la medida que se intensificaba la conflictividad interna. Los militares asumieron su diseño sin supervisión de los civiles, de acuerdo con su percepción del escenario de la violencia interna y la doctrina de la seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas se volcaron por completo a la concepción del enemigo interno, concentrándose en el manejo del orden público y en la conservación y adquisición de prerrogativas institucionales (Leal, 2006).

[212]

Aunque la violencia partidista fue desapareciendo en la década de 1960, aparecieron dos nuevos fenómenos: el bandolerismo de las antiguas guerrillas liberales y la insurgencia política vinculada al Partido Comunista. En ese contexto, el Ejército desplegó el Plan Lazo, una estrategia de pacificación que en un comienzo tuvo una intención desarrollista, ya que su objetivo era la implementación de reformas sociales para erradicar las condiciones que permitían la difusión de ideas revolucionarias (Leal, 2006). Sin embargo, la vía desarrollista fue abandonada rápidamente y se optó por atacar a las denominadas *repúblicas independientes*, zonas con influencia comunista y de organizaciones de autodefensa campesina, ubicadas en el centro del país.

El Plan Lazo fue un ejemplo más de la concepción de la seguridad nacional que vinculaba la seguridad de una nación con su desarrollo. Esta lógica incentivó el interés militar por las cuestiones del desarrollo y, en la mayor parte de los países de América Latina, incentivó su participación en la política. Por el contrario, en el caso colombiano, la *doctrina Camargo* fue tanto un obstáculo para el ejercicio de un efectivo control civil como una barrera para los golpes de Estado. De este modo, la subordinación de los

militares colombianos al poder político coexistió con grados crecientes de autonomía militar.

Desde el punto de vista normativo, la autonomía militar se plasmó en el Decreto Ley 3398 que otorgó a las Fuerzas Armadas importantes atribuciones en la represión de actores domésticos. A ello se sumó el uso indiscriminado del estado de sitio que se generalizó a partir de la década de 1960 y que se utilizó principalmente para la represión de los movimientos sociales (Leal, 2006).

Sin embargo, la *doctrina Camargo* entró en crisis a medida que los actores de la inseguridad se multiplicaron y fortalecieron, desbalanceando la relación civil militar. Los civiles pasaron a depender mucho más de los militares que lo contrario. Esta nueva relación de fuerzas provocó crecientes conflictos por las crecientes divergencias entre las preferencias civiles y militares respecto a temas como los derechos humanos, las negociaciones de paz con los distintos grupos armados ilegales y los intentos de lograr un mayor control civil (Isacson, 2009).

2.4 Argentina después de 1983

2.4.1 Condiciones antecedentes

La Argentina atravesó una etapa de militarismo que comenzó con el golpe de Estado de 1930 y se extendió hasta 1983 con el retorno de la actual etapa democrática. En ese periodo el país experimentó seis golpes de Estado exitosos y muchos más intentos fallidos. Las Fuerzas Armadas se convirtieron en un árbitro del sistema político legitimado por los principales partidos políticos que «golpeaban las puertas de los cuarteles» en defensa de sus intereses. Por otra parte, se difundió la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) como pensamiento prevaleciente en los militares. Así, la interpretación que los militares hacían sobre el impacto de la política doméstica en la seguridad de la nación fue el principal incentivo para su intervención desde finales de la década de 1950. Los militares comenzaron a identificar a distintos actores políticos y sociales como una amenaza a la seguridad. Grupos tan dispares como el movimiento obrero, los partidos políticos o miembros de la Iglesia, entre otros, pasaron a ser definidos como «enemigos internos». Esta obsesión con la política interna fue legitimada y reforzada externamente gracias al apoyo brindado por Estados Unidos y

[213]

Francia: ambos países ofrecieron doctrina, entrenamiento y equipamiento para la represión de todo aquello que fuera definido como oposición interna que afectaba la seguridad nacional (López, 1987).

Décadas de gobiernos militares, cada vez más prolongados y represivos, deformaron el rol de las Fuerzas Armadas. Durante este periodo, Argentina destinó un porcentaje considerable de su presupuesto público al gasto militar que era legitimado no sólo por la presencia de distintos «enemigos internos», sino por las denominadas «hipótesis de conflicto» con Brasil y Chile. La politización militar propició una distorsión en la definición de amenazas que llevó a que la única guerra que Argentina tuvo en el siglo xx no fuera contemplada en el planeamiento militar previo.

2.4.2 Militarismo extremo

El golpe militar de 1976 inauguró la etapa de militarismo extremo que se extendió hasta diciembre de 1983 y que incluyó un intento de modificar radicalmente los cimientos de la sociedad argentina. No se trató de un gobierno militar más, de los numerosos que tuvo la Argentina durante el siglo xx, sino de uno que provocó la mayor tragedia humana de toda la historia del país y que fracasó en los planos político, económico y militar.

[214]

La dictadura militar se proclamó como «proceso de reorganización nacional», denominación que resumía el objetivo de refundar estructuralmente a la sociedad argentina. En paralelo a los cambios implementados en los órdenes político y económico, se desplegó un plan sistemático para el secuestro, torturas y desaparición forzada de miles de personas que fue calificado judicialmente como un genocidio. Desde el punto de vista político, los militares ocuparon el Estado con un esquema de distribución de poder de 33% para cada fuerza. Gran parte de los ministerios y de sus principales cargos fueron ocupados por militares en actividad (Novaro y Palermo, 2003).

El país fue dividido en zonas bajo control militar en las que se llevaron a cabo actividades masivas de represión en más de 800 centros clandestinos de detención que dejaron un saldo de 30 000 desaparecidos, miles de torturados y la sustracción de cientos de bebés. La represión fue transversal a la sociedad argentina. Aunque la mayor parte de los desaparecidos eran miembros de organizaciones sindicales, movimientos

sociales e integrantes de organizaciones guerrilleras, los cuales tenían una composición multclasista en muchos casos, también fueron objeto de la represión sectores de las élites dominantes (Mignone y Mc Donnell, 2006). El hecho de que la represión alcanzara de un modo u otro a todos los sectores sociales contribuyó al quiebre del patrón previo de relaciones civiles-militares. La legitimidad social que hasta entonces habían tenido los militares se diluyó, volcando a la sociedad argentina al antimilitarismo más extremo.

A ello se sumó un programa económico que provocó la destrucción masiva de las pequeñas y medianas empresas nacionales. Se reformaron leyes laborales, se prohibieron las huelgas y los sindicatos fueron intervenidos por militares. El salario real cayó en su nivel más bajo desde la década de 1930. La pobreza pasó de 5,8% en 1974 a 37,4% en 1982 (Basualdo, 2010).

En el plano internacional, el país estuvo a punto de desatar una guerra con Chile en 1978 y sufrió una derrota en la guerra de Malvinas en 1982, una causa que tenía un profundo arraigo popular. La derrota en ese conflicto provocó la disolución acelerada del poder militar en medio de masivas movilizaciones opositoras que obligaron a la dictadura a anunciar el llamado a elecciones democráticas para octubre de 1983.

[215]

2.4.3 Reacción civilista

La relación de la sociedad civil argentina con los militares ha estado profundamente condicionada por el traumático legado de la última dictadura militar. El panorama desolador que heredó el presidente Raúl Alfonsín en 1983 condujo a un profundo y persistente divorcio entre la sociedad y todo aquello relacionado con el mundo militar. Si la sociedad civil había sido definida como «militarista» hasta la década de 1970, la experiencia con la última dictadura la volcó al polo contrario, al del antimilitarismo más acérrimo. La derrota en Malvinas y la transición por derrumbe que de inmediato provocó favoreció la retirada desordenada de las Fuerzas Armadas del gobierno y las dejó en una situación de debilidad política que propició el juzgamiento de militares acusados por violaciones a los derechos humanos y el establecimiento de políticas de control civil inéditas en la historia argentina. Este es el contexto que llevó a la ruptura civil-militar más importante de la historia argentina. A partir de 1984 se desplegaron un conjunto de medidas inéditas tanto

en el plano de la búsqueda de justicia por las masivas violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen militar como en el del establecimiento de la subordinación y el control civil (Fontana, 1990; Pion-Berlin, 1997).

La revisión judicial del pasado representó un proceso único en la historia de la región. Los juicios involucraron a una sustancial cantidad de oficiales con mando directo sobre tropas. Esta última característica fue la razón principal de los conflictos civiles-militares durante el gobierno de Alfonsín. Pese al retroceso que significó la sanción de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida en 1987, el relanzamiento de los juicios en 2005 condujo a la condena y encarcelamiento de más de 1200 miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, s. f.).

La oposición generalizada de la sociedad al mundo militar se convirtió en un fuerte incentivo político para la desactivación de una de las principales fuentes de poder interno que aún mantenían las Fuerzas Armadas. Argentina mantenía dos hipótesis de conflicto que presionaban para el mantenimiento de un elevado presupuesto militar. A pesar de los avances en la cooperación con Brasil, aún persistía el escenario de conflicto con ese país y, además, se mantenía la hipótesis con Chile. El gobierno de Alfonsín avanzó en la resolución de los diferendos limítrofes pendientes con Chile y profundizó el proceso de cooperación con Brasil. La exitosa distensión que resultó de tales decisiones permitió legitimar una significativa reducción del presupuesto militar que pasó de 3,4% del PBI en 1983 a 1,8% en 1989 y a 0,9% en la actualidad. Asimismo, el personal militar disminuyó de 175 000 efectivos en 1983 a 78 000 en 1989, es decir, e 60% (Huser, 2002).

Por otra parte, se substrajo a la Gendarmería y a la Prefectura del mando directo del Ejército y de la Armada. Ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa. La Gendarmería contaba con 22 000 efectivos y la Prefectura con 13 000 hacia 1984, un contingente que equivalía a 50% del personal que poseía el Ejército en ese entonces. Son organizaciones que podían ser movilizadas por el Poder Ejecutivo en defensa del régimen democrático. También se eliminó la DSN que había legitimado la participación de los militares argentinos en la política interna. A tal fin, se sancionó la Ley de Defensa Nacional en 1987 que representó la derogación formal de la DSN. La Ley establece que la defensa del Estado está dirigida

a repeler o disuadir agresiones de origen externo. De esta manera, las Fuerzas Armadas perdieron la prerrogativa legal de participar en misiones de seguridad interna (Pion-Berlin, 1997).

En el plano estricto del control se avanzó en el fortalecimiento del Ministerio de Defensa, una institución que había sido históricamente controlada por las Fuerzas Armadas. Ello se logró gracias a la sanción de la Ley de Ministerios en diciembre de 1983 que contribuyó al debilitamiento de la presencia militar en esa cartera y que sentó las bases para un proceso progresivo de fortalecimiento ministerial (Weeks, 2003). La evolución del organigrama del Ministerio de Defensa desde el retorno de la democracia en 1983 refleja su fortalecimiento organizativo. El total de agencias del Ministerio de Defensa pasó de 19 en 1988 a 33 en 2022, respecto a secretarías, subsecretarías y direcciones. El Ministerio de Defensa se vio reforzado tanto por la promulgación de normas que otorgaban a los civiles autoridad para limitar las preferencias militares como por la creciente cantidad de funcionarios civiles que ocupaban las principales funciones de dirección y asesoramiento (Battaglino y Pion-Berlin, 2022).

Esta etapa de declinación del poder militar no se alteró sustancialmente durante la década de 1990. La implementación de un programa de ajuste neoliberal redujo aún más el presupuesto de la defensa a 1,1% del PBI. Asimismo, la industria militar experimentó un brutal ajuste: el 90% de las empresas de este sector fueron privatizadas o directamente cerradas (Canelo, 2011).

[217]

La subordinación de los militares al poder político y el control civil democrático se han convertido en dos de los pilares más sólidos de la democracia argentina contemporánea. El país logró desmilitarizar su sistema político y anular el protagonismo que históricamente habían tenido los militares (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Conclusiones

La reflexión sobre el concepto de reacciones civilistas representa un aporte para el área de las relaciones civiles-militares de los estudios políticos, sobre todo, para aquellas indagaciones que hacen de la relación de poder entre actores civiles y militares el centro de sus análisis. Identificar las fases de los procesos de militarización de la política y las

condiciones para la reacción de los civiles es especialmente relevante en épocas donde el militarismo comienza a recobrar impulso. La ciencia política ha producido excelentes contribuciones al estudio del poder militar en su relación con los civiles, sin embargo, parece ser el tiempo de examinar las formas de construcción de poder civil democrático en contextos en donde el poder militar ha sobrevivido de manera latente o se ha expandido abruptamente.

La militarización de la política en América Latina es un rasgo recurrente del funcionamiento de sus sistemas políticos. Aunque la democracia ha perdurado en la región en las últimas décadas, el avance de lógicas de militarización, en algunos casos por activación de los militares por parte de grupos civiles y en otros por impulso e inercia de las propias Fuerzas Armadas, es un aspecto que limita la posibilidad de consolidación de la democracia.

Los casos analizados revelan que las lógicas de militarización extrema no han estado siempre precedidas por periodos de golpes de Estado recurrentes, excepto por el caso de Argentina, sino por un avance gradual de la politización de los militares que, por las razones analizadas en cada caso, ha favorecido la autonomización militar y el establecimiento posterior de una etapa de militarismo extremo. Un aspecto común a las etapas de militarización extrema en los cuatro casos ha sido la creciente distancia entre las visiones de civiles y militares sobre distintos aspectos como el modelo de desarrollo y su impacto en la concepción militar de la seguridad de la nación.

Las reacciones civilistas han sido, en esencia, una respuesta de los principales actores dominantes de la política a un proyecto político autónomo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, los casos analizados permiten afirmar que en todos ellos las reacciones civilistas fueron seguidas por etapas de regreso de la militarización de distinta intensidad. Este aspecto realza la importancia de que las etapas de reacciones civilistas, donde se abren ventanas de oportunidad para que los civiles puedan avanzar en distintas políticas de control civil, sean aprovechadas para la implementación de las denominadas medidas de control civil por supervisión (Trinkunas, 2005) que permiten no sólo alcanzar la subordinación de las Fuerzas Armadas, sino profundizar el control, dificultando de ese modo el regreso de la militarización extrema.

[218]

Cabe destacar que la implementación de ese tipo de control sólo es posible si se logra un acuerdo entre las principales fuerzas políticas respecto de la función que deben cumplir los militares en la sociedad. El control civil es siempre un resultado institucional que sólo es posible y efectivo si los principales actores políticos abandonan la opción de la activación militar, es decir, si la reacción civilista logra institucionalizarse mediante mecanismos de supervisión y gobierno de las actividades de las Fuerzas Armadas.

Referencias bibliográficas

1. Agüero, Felipe. (2002). Militares, estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica. *Revista de Ciencia Política*, xxii (1), pp. 396-428.
2. Akkoyunlu, Karabekir & Lima, José. (2022). Brazil's Stealth Military Intervention. *Journal of Politics in Latin America*, 14 (1), pp. 31-54. <https://doi.org/10.1177/1866802X211039860>
3. Ansaldi, Waldo y Giordano, Veronica. (2012). *América Latina. La construcción del orden. Tomo I.* Ariel.
4. Atehortúa Cruz, Adolfo León. (2009). *Construcción del Ejército Nacional en Colombia, 1907-1930.* La Carreta Histórica.
5. Basualdo, Eduardo. (2010). *Estudios de Historia Económica Argentina, desde mediados del siglo xx a la actualidad.* Siglo xxi.
6. Battaglini, Jorge & Pion-Berlin, David. (2022). Evolution of the Argentina Ministry of Defense since 1983: Organizations, Norms, and Personnel. *Journal of Strategic Studies*, 45 (6), pp. 843-864. <https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2127091>
7. Canelo, Paula. (2011). Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa. En: Pucciarelli, Alfredo (coord.). *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp. 143-167). Siglo xxi.
8. Carvalho, José Murilo de. (2005). *Forças Armadas e política no Brasil.* Jorge Zahar Editor.
9. Collier, Ruth Berins & Collier, David. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America.* Princeton University.
10. Collier, Simon y Sater, William. (1999). *Historia de Chile 1808-1994.* Cambridge University.
11. Croissant, Aurel; Eschenauer, Tanja & Kamerling, Jil. (2017). Militaries' Roles in Political Regimes: Introducing the PRM Data set. *European Political Science*, 16 (3), pp. 400-414. <https://doi.org/10.1057/s41304-016-0083-6>
12. Chaparro Rodríguez, Juan Carlos. (2017). *¿Desmilitarizar las Repúblicas! Ideario y proyecto político de los civilistas neogranadinos y venezolanos, 1810-1858.* Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/th9789587389661>

[219]

13. De Moraes, João Quartim. (2010). *Izquierda militar y tenientismo en Brasil*. Capital Intelectual.
14. Diamint, Rut. (2015). Un nuevo militarismo en América Latina. *Journal of Democracy*, 26 (4), pp. 155-168. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>
15. Fausto, Boris. (2003). *Historia concisa de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.
16. Fontana, Andrés. (1990). La política militar en un contexto de transición: Argentina 1983-1989. *Documento CEDES*, 34. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3489/1/Doc_c34.pdf
17. Golby, Jim. (2021). Uncivil-Military Relations: Politicization of the Military in the Trump Era. *Strategic Studies Quarterly*, 15 (2), pp. 149-174.
18. Huser, Herbert. (2002). *Argentine Civil Military Relations*. National Defence University. <https://doi.org/10.21236/ADA421838>
19. Isacson, Adam. (2009). Enmendando el pacto. El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Alvaro Uribe. En: Agüero, Felipe y Claudio Fuentes (eds.). *Influencias y Resistencias: militares y poder en America Latina* (pp. 169-221). Flacso Chile.
20. Jenne, Nicole y Martínez, Rafael. (2022). Domestic Military Missions in Latin America: Civil-Military Relations and the Perpetuation of Democratic Deficits. *European Journal of International Security*, 7 (1), pp. 58-83. <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>
21. Lamb, Guy. (2000). Reflections on Demilitarization: A Southern African Perspective. *International Peacekeeping*, 7 (3), pp. 120-136. <https://doi.org/10.1080/13533310008413852>
22. Leal Buitrago, Francisco. (2006). *La inseguridad de la seguridad: Colombia, 1958-2005*. Planeta.
23. Linz, Juan & Stepan, Alfred. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University.
24. López, Ernesto. (1987). *Seguridad nacional y sedición militar*. Legasa.
25. Maldonado Prieto, Carlos. (1988). *Entre reacción civilista y constitucionalismo formal: las Fuerzas Armadas chilenas en el período 1931-1938*. Flacso.
26. Mignone, Emilio y Conte Mc Donnell, Augusto. (2006). *Estrategia represiva de la dictadura militar: La doctrina del «paralelismo global»*. Colihue.
27. Novaro, Marcos y Palermo, Vicente. (2003). *La dictadura militar. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Paidós.
28. Nunn, Frederick. (1976). *The Military in Chilean History*. University of New Mexico.
29. O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philip y Whitehead, Lawrence (comps.). (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*. Paidós.
30. Palacios, Marcos y Safford, Frank. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Norma.

31. Pinzón de Lewin, Patricia. (1994). *El Ejército y las elecciones*. Cerec.
32. Pion-Berlin, David. (1997). *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. Pennsylvania State University.
33. Pion-Berlin, David. (2009). Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America. *Armed Forces & Society*, 35 (3), pp. 562-586. <https://doi.org/10.1177/0095327X08322565>
34. Pion-Berlin, David & Acacio, Igor. (2020). The Return of the Latin American Military?. *Journal of Democracy*, 31 (4), pp. 151-165. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0062>
35. Pion-Berlin, David & Martínez, Rafael. (2017). *Soldiers, Politicians, and Civilians*. Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/9781316576632>
36. Pion-Berlin, David & Trinkunas, Harold. (2010). Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America. *Comparative Politics*, 42 (4), pp. 395-411. <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509990>
37. Robledo Hoecker, Marcos. (2023). Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina. En: Robledo Hoecker, Marcos y Verdes-Montenegro, Francisco (eds.). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* (pp. 21-63). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT74>
38. Robledo Hoecker, Marcos y Verdes-Montenegro, Francisco (eds.). (2003). *Militarización, militarismo y democracia: ¿nuevas tendencias en América Latina?* Fundación Carolina.
39. Sanahuja, José Antonio; Vitelli, Marina Gisela y López Burian, Camilo. (2023). Derechas neopatriotas y Fuerzas Armadas en América Latina. Una mirada desde las relaciones civiles militares. *Estudios Ibero-Americanos*, 49 (1), pp. 1-19. <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2023.1.44033>
40. Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. (s. f.). Juicios de Lesa Humanidad en Tiempo real. <http://www.juiciosdelesahumanidad.ar/>
41. Smallman, Shawn. (2002). *Fear & Memory in the Brazilian Army & Society, 1889-1954*. The University of North Carolina.
42. Tickner, Arlene. (2022). Hacia una lectura crítica del militarismo y la militarización. *Análisis Carolina*, 4. https://doi.org/10.33960/AC_04.2022
43. Trinkunas, Harold. (2005). *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela*. University of North Carolina. https://doi.org/10.5149/9780807877036_trinkunas
44. Weeks, Gregory. (2003). Is the Mold being Broken? Defense Ministries and Democracy in Latin America. *Journal of Political and Military Sociology*, 31 (1), pp. 23-37.



Dinámicas de la violencia homicida contra excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en Antioquia, 2017-2023*

Geraldine Ramírez Chavarría (Colombia)**

Resumen

En este artículo se examinan las dinámicas de la violencia homicida contra excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en Antioquia entre 2017-2023 a partir de una metodología mixta con técnicas de análisis documental y de datos, sistemas de información geográfica y entrevistas semiestructuradas, por medio de los cuales se identificaron algunos rasgos sobre la violencia homicida contra excombatientes en Antioquia: el uso de la violencia para desarticular liderazgos políticos y comunitarios; la instrumentalización del homicidio como mecanismo de control territorial por parte de grupos armados y la vulnerabilidad particular de los excombatientes en zonas de disputa o expansión por el control territorial de otros grupos armados. Se concluye que la continuidad en la guerra por parte de otros grupos armados que se disputan el control territorial, junto con la ineficacia de medidas de protección por parte del Estado, crean un escenario de riesgo que impide desmovilizaciones exitosas y la construcción de paz, generando la apertura de un nuevo ciclo de violencia.

Palabras clave

Conflicto Armado; Posconflicto; Desmovilización; Violencia Homicida; Ciclos de Violencia; Colombia.

Fecha de recepción: agosto de 2024 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2025

* Artículo derivado del proyecto de investigación *Violencia homicida contra excombatientes de las FARC en el marco del posacuerdo en Colombia*, aprobado en la Convocatoria para proyectos de investigación presentados por estudiantes del semillero Conflictos, construcción de paz y memoria del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, y con el apoyo del Comité para el Desarrollo de la Investigación, Universidad de Antioquia.

** Politóloga. Grupo Hegemonías, guerra y conflicto, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: geraldine.ramirez1@udea.edu.co - Orcid: 0009-0003-3888-6222

Cómo citar este artículo

Ramírez Chavarría, Geraldine. (2025). Dinámicas de la violencia homicida contra excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en Antioquia, 2017-2023. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 222-247. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a09>

Homicidal Violence Dynamics against Former Combatants of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) in Antioquia, 2017-2023

Abstract

This article examines the dynamics of homicidal violence against ex-combatants of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) in Antioquia between 2017-2023 based on a mixed methodology with documentary and data analysis techniques, geographic information systems and semi-structured interviews, through which some features about homicidal violence against ex-combatants in Antioquia were identified: the use of violence to disarticulate political and community leaderships; the instrumentalization of homicide as a mechanism of territorial control by armed groups; and the particular vulnerability of ex-combatants in areas of dispute or expansion for territorial control by other armed groups. It is concluded that the continuity of the war by other armed groups disputing territorial control, together with the ineffectiveness of protection measures by the State, create a risk scenario that prevents successful demobilizations and peace building, generating the opening of a new cycle of violence.

Keywords

Armed Conflict; Post-Conflict; Demobilization; Homicidal Violence; Cycles of Violence; Colombia.

[223]

Introducción

Nos están matando más que cuando estábamos en la guerra (Yudis, comunicación personal, junio 9, 2024).

Las palabras del epígrafe fueron pronunciadas por una excombatiente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del pueblo (FARC-EP) durante una de las entrevistas realizadas en el marco de la investigación que dio forma a este artículo. Aunque es claro que las probabilidades de morir en el conflicto son objetivamente superiores en comparación con el proceso de desmovilización, la percepción de inseguridad y desprotección que tienen los excombatientes implica esta paradoja: habiendo sobrevivido a años de conflicto armado, muchos excombatientes se sienten vulnerables frente a una violencia persistente justo cuando han decidido renunciar al recurso de la vía armada. Y aunque la renuncia a las armas puede ser un elemento significativo de esa percepción de inseguridad, factores como la persistencia de actores armados, las disputas territoriales y la débil respuesta estatal han configurado un escenario de riesgo sostenido para esta población.

[224]

Este artículo se concentra en el análisis de las dinámicas de la violencia homicida ejercida contra excombatientes de las FARC-EP en el departamento de Antioquia desde la firma del Acuerdo de paz en 2016 hasta 2023, basado en la hipótesis de que esta violencia no es aleatoria, sino que responde a lógicas propias del nuevo ciclo de violencia que enfrenta el país, caracterizado por disputas por el control territorial, retaliaciones políticas y la reacción de actores armados frente al liderazgo comunitario de los firmantes, todo esto acompañado de una falta de acción y cumplimiento por parte del Estado en la contención de la violencia.

El artículo se basa en un enfoque exploratorio-descriptivo con uso de una metodología mixta —cualitativa y cuantitativa— que combinó el análisis documental, georreferenciación y entrevistas semiestructuradas, permitiendo caracterizar las dinámicas de violencia homicida contra excombatientes de las FARC-EP en Antioquia entre 2016 y 2023. Con esto, el estudio pretende aportar teóricamente al debate sobre los ciclos de violencia en marcos de negociación, particularmente, en contextos donde la paz se implementa de manera fragmentada. Empíricamente, ofrece una caracterización general del caso de Antioquia, con lo que se

busca contribuir a la literatura académica sobre violencia política, justicia transicional y construcción de paz, y ofrecer insumos útiles para el diseño de políticas públicas orientadas a garantizar la seguridad de quienes han dejado las armas.

1. Marco teórico

Dentro de la vasta literatura y producción académica acerca de la violencia en Colombia, es común encontrarse con análisis que entienden la violencia como un compendio de ciclos, cada uno con sus propias características, pero que tienen en común que su ocurrencia está fundamentada en una serie de fallas estructurales del Estado y la persistencia de ciertos actores armados que no permiten ponerle un fin al conflicto.

Este artículo se inscribe en este marco, al estudiar un nuevo ciclo de violencia que emerge tras la desmovilización de las FARC-EP y que se manifiesta en el asesinato de excombatientes en el ámbito nacional donde, lejos de consolidar un escenario de paz, el proceso de reincorporación ha coincidido con una reconfiguración del conflicto armado, cuyos actores disidentes, organizaciones criminales y estructuras armadas heredadas del paramilitarismo se disputan los territorios antes ocupados por las FARC-EP y recurren a la violencia homicida como herramienta de control territorial. En el caso de los excombatientes, se trata de una violencia selectiva, orientada a intimidar, desalojar, desarticular liderazgos comunitarios y enviar mensajes de advertencia a su entorno cercano.

[225]

Esta violencia puede entenderse en el marco de lo que Mary Kaldor (2001) denomina «nuevas guerras», cuyos actores armados priorizan imponer control político a través del miedo, el desplazamiento y la exclusión. A diferencia de las guerras revolucionarias, estas nuevas formas de violencia no buscan ganar el apoyo de la población, sino eliminar o desplazar a quienes no encajan en sus marcos de control, recurriendo a estrategias como el asesinato selectivo, la estigmatización y la fragmentación social.

Paradójicamente, si bien los procesos de negociación han representado, inicialmente, una disminución de los índices de violencia, también pueden abrir nuevas fases de conflicto. El posacuerdo es la etapa más frágil para el retorno a la violencia debido al desarrollo económico desigual, la debilidad de las instituciones, la continuidad de economías ilegales y la presencia de actores armados no desmovilizados (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2006).

En Colombia, los procesos de negociación se han caracterizado porque inician cuando no han callado los fusiles (Rettberg, 2012), porque se negocia con actores específicos mientras que otros continúan haciendo la guerra. Esta estrategia, aunque pragmática, ha consolidado lo que Gonzalo Sánchez (2021) denomina un modelo de «paz fragmentada», en la que se alcanza la desmovilización de un grupo, pero persisten o emergen otros.

Este modelo trae tanto ventajas como desventajas. En teoría, los procesos de desmovilización deben restaurar el monopolio legítimo del Estado sobre el uso de la fuerza y reintegrar a los excombatientes en la vida civil (Weinstein y Humphreys, 2005). No obstante, las experiencias previas de desmovilización en Colombia muestran que la paz fragmentada ha llevado a que allí donde hay un vacío ante la desmovilización de un grupo armado se da la ocupación de su territorio por otros grupos, a menudo, con un discurso más radical, resultando en la reproducción de la violencia en lugar de su reducción, ya que las negociaciones con actores individuales no conducen a una paz acumulativa, sino a una guerra prolongada (Sánchez, 2021), conduciendo a la apertura de un nuevo ciclo de violencia. Desde la perspectiva de Christian Gerlach (2006), las sociedades extremadamente violentas se caracterizan por la coexistencia de múltiples actores —estatales y no estatales— que participan en formas de violencia masiva, no siempre coordinadas entre sí. En este tipo de contextos, la violencia se convierte en un medio de regulación social y política, lo que contribuye a su persistencia y legitimación.

En este panorama, la nueva competencia entre organizaciones criminales emergentes o grupos armados ya existentes por el control de rentas ilegales es una de las principales razones para explicar el incremento de la violencia posdesmovilización. La expansión de las oportunidades para la venganza y la aparición de múltiples grupos intensifica la disputa territorial y económica, aumentando los grados de violencia general que también pueden afectar desproporcionadamente a los excombatientes (Nussio y Howe, 2014).

De esta forma, los excombatientes a menudo se convierten en «blancos fáciles» debido a su historial y a la falta de mecanismos legítimos de protección. Este es un aspecto crítico, pero frecuentemente desatendido: los excombatientes se convierten en blancos de violencia selectiva que se

ejerce como mecanismo transicional en el proceso de consolidación de un nuevo control (Kalyvas, 2001). Esto representa una falla para el Estado pues, como advierte Sánchez (2021), los acuerdos de paz suponen la aceptación por parte de los excombatientes de la autoridad del Estado y su monopolio de la fuerza, a cambio de garantías mínimas como la vida y la seguridad, así que el incumplimiento de esta, reflejado en la cantidad de excombatientes asesinados hasta la fecha, representa un tema digno de ser estudiado académicamente y constituye el tema central de este artículo.

2. Marco metodológico

La reintegración social de excombatientes es uno de los aspectos más críticos y a la vez complejos e intangibles de los procesos de construcción de paz (Bowd y Özerdem, 2013). A diferencia de la reintegración económica, donde es posible establecer indicadores cuantitativos claros —como el acceso al empleo o a la vivienda—, la medición del éxito de la reintegración social es un desafío. Este estudio aborda dicho reto metodológico mediante un enfoque exploratorio-descriptivo, el cual combina diversas técnicas orientadas a comprender un tipo de violencia específica ejercida contra una población determinada en un lugar y tiempo concretos: la violencia homicida contra excombatientes de las FARC-EP en Antioquia entre 2016 y 2023.

[227]

La elección de Antioquia como recorte espacial responde a la relevancia que tiene este departamento en la construcción de paz nacional, debido a la histórica presencia de numerosos actores armados, a la vez que es uno de los departamentos con más presencia de excombatientes (Valencia, 2020) y el tercer departamento con más homicidios hacia esta población; además, su relevancia territorial y política lo convierte en un caso crítico para observar las lógicas de reproducción de la violencia en el contexto del posacuerdo.

Para el análisis se combinan tres técnicas principales: análisis documental, análisis geoespacial y entrevistas semiestructuradas. El análisis documental incluye la revisión y sistematización de fuentes secundarias de entidades como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), a partir de las cuales se construyó una base de datos propia con los casos reportados ([véase anexo 1](#)); asimismo, con esta base se

realizó un ejercicio de georreferenciación que permitió establecer relaciones espaciales entre los homicidios, el control territorial y la presencia de grupos armados en Antioquia.

Aunque los datos cuantitativos y geográficos resultan útiles para analizar la violencia, no permiten captar dimensiones subjetivas significativas como el miedo, la estigmatización o la percepción de abandono institucional (Bowd y Özerdem, 2013). Por esta razón se usaron entrevistas semiestructuradas a seis actores clave: excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación, funcionarios de la Unidad de Investigación de la JEP y de la Defensoría del Pueblo. Las entrevistas permitieron explorar no sólo las principales causas asociadas al fenómeno señaladas por parte de la institucionalidad, sino la percepción, emociones y apreciaciones que los excombatientes tienen ante la violencia a la que están expuestos ([véase anexo 1](#)).

Esta combinación de enfoque, referentes y técnicas permitió tener una visión más integral del problema y concluir que la continuidad en la guerra por parte de otros grupos armados que se disputan el control territorial, junto con la ineficacia de las medidas de protección brindadas por el Estado, crean un escenario de riesgo para cualquier experiencia de desmovilización, impidiendo la construcción de paz y prolongando los ciclos de violencia.

3. Resultados

3.1 Un panorama de los procesos de desmovilización y de la violencia letal contra excombatientes en Colombia

Colombia cuenta con una de las trayectorias más extensas y complejas del mundo en materia de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de actores armados con al menos catorce casos y nueve programas distintos aplicados de manera secuencial o simultánea (CNMH, 2017). Estas experiencias han involucrado actores insurgentes, paramilitares y milicias urbanas en contextos marcados por la continuidad del conflicto armado.

La experiencia colombiana demuestra que, aunque es posible implementar procesos de desmovilización incluso en contextos de paz fragmentada, el éxito de estos procesos no depende sólo de la dejación de

armas, sino de una serie de esfuerzos en materia política, social y económica que le apunten a la permanencia en la vida civil de los desmovilizados con garantías mínimas y condiciones dignas.

En Colombia, sin embargo, estas condiciones han sido insuficientes o parciales. La experiencia acumulada muestra que, si bien los procesos de DDR han tenido logros puntuales, también han estado marcados por limitaciones estructurales que han impedido una reintegración adecuada. Uno de los principales síntomas de estas limitaciones ha sido la persistencia de la violencia letal contra excombatientes, un problema recurrente que ha acompañado la historia del país desde la década de 1990. Esta violencia no sólo pone en entredicho la eficacia de las medidas de reincorporación, sino que refleja la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de los excombatientes e incluso revela, en algunos casos, su responsabilidad directa en la ejecución de estas violencias.

En la [tabla 1](#) se muestra el volumen global de violencia letal en distintas experiencias de desmovilización y se verifica que la protección de los excombatientes durante el proceso de DDR es un problema variable pero persistente en el país.

[229]

Tabla 1. Excombatientes asesinados en distintos procesos de desmovilización en Colombia.

Grupo armado	Desmovilizados	Asesinados	Porcentaje
Movimiento 19 de abril (M-19)	900	25	2,8%
Ejército Popular de Liberación (EPL)	3790	316	8,3%
Movimiento Armado Quintín Lame	157	5	3,2%
Milicias Populares de Medellín	843	187	22,2%
Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ¹	35 317	3589	10,17%
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)	13 196	411	3,11%

Fuente: elaboración propia a partir de Giraldo y Mesa (2013).

¹ La cifra de los desmovilizados de las AUC es dispar entre distintas fuentes. Según Verdad Abierta fueron 31 671.

En el caso del M-19, la época posterior a su desmovilización y la formación del movimiento político Alianza Democrática M-19 estuvo marcada por la violencia. El caso de mayor resonancia fue el asesinato durante la campaña presidencial de 1990 de Carlos Pizarro Leongómez, excombatiente y candidato presidencial de la Alianza Democrática M-19. Asimismo, otros veinticuatro desmovilizados del M-19 fueron asesinados, de los cuales han sido señalados como presuntos responsables los paramilitares y agentes de algunas instituciones estatales como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que en 1994 ofreció disculpas públicas por el asesinato de cinco desmovilizados de esa organización (El Espectador, 2011, marzo 1).

El EPL, por su parte, con la intención de participar de la Asamblea Nacional Constituyente, firmó su desmovilización en 1991 y creó el movimiento Esperanza, Paz y Libertad. Para ese entonces las guerrillas de las FARC-EP y del ELN asumieron la desmovilización del EPL como una traición a la revolución, lo que derivó en ataques armados como la masacre de La Chinita, en la que fueron asesinados 35 miembros del nuevo movimiento (Comisión de la Verdad, 2022a).

[230]

La Comisión de la Verdad (2022a) señala que este proceso de desmovilización fue fallido porque no logró contener la violencia, especialmente en el Urabá Antioqueño. Sin embargo, la violencia contra los miembros de Esperanza, Paz y Libertad no se redujo a un enfrentamiento por parte de las FARC-EP o del ELN, sino que se enmarcó en una lógica más amplia de aniquilamiento en donde hubo una ofensiva estratégica por parte del Estado, así como por intereses empresariales y terratenientes que tenían por objetivo desarticular tanto a las organizaciones políticas armadas como a la fuerte movilización social y civil que había logrado consolidarse en la región, la cual se manifestaba desde antes de la firma del Acuerdo de paz (Tinjacá, 2023). De acuerdo con testimonios recogidos por la Comisión, entre 1990 y 2000 se registraron al menos 73 masacres contra excombatientes, sindicalistas y líderes vinculados al EPL (Comisión de la Verdad, s. f.).

Ante el recrudecimiento de la violencia, una parte significativa de los desmovilizados no sólo rearmó movimientos propios —como los Comandos Populares—, sino que pasaron a integrar y a aliarse con grupos paramilitares como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

(ACCU) de los hermanos Castaño con la idea de combatir especialmente a las FARC-EP (Tinjacá, 2023). Esta reconfiguración del conflicto abrió un nuevo ciclo de violencia que azotó fuertemente la zona del Urabá y que aún tiene repercusiones en la actualidad.

En cuanto al Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), grupo de autodefensa de las comunidades indígenas del Cauca surgido en 1984 y que reivindicaba la defensa de esas comunidades y la recuperación de tierras, fue una organización poco numerosa que se vio enfrentada a las fuerzas estatales y a otros grupos guerrilleros como las FARC-EP. Tras algunos años de lucha armada, este grupo se desmovilizó en 1991 para participar de la Constituyente. Este proceso de desmovilización es reconocido como exitoso, dado el considerable apoyo social y la baja cantidad de excombatientes asesinados.

En contraste, la desmovilización de las Milicias Populares en Medellín en 1994, primer proceso de paz exclusivamente urbano, registró el mayor porcentaje de asesinatos contra desmovilizados (22,2%) (Villamizar, 1997). Esta cantidad podría estar relacionada, entre numerosos motivos, con su incorporación a la Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad (Coosercom), promovida como solución alternativa en el marco del proceso. Esta estructura, respaldada por el Estado, terminó funcionando como una fuerza parapolicial involucrada en enfrentamientos tanto internos como con otros actores armados, lo que agravó la vulnerabilidad de los exmilitarios.

[231]

De acuerdo con Jorge Giraldo y Andrés Preciado (2016), este proceso coincidió con el reacomodo de los agentes violentos del narcotráfico y el ascenso nacional de los grupos armados más relevantes del país —FARC-EP, ELN y paramilitares—, lo que, combinado con la precaria presencia estatal, dio paso a un segundo ciclo de conflictos en la ciudad, caracterizado por dinámicas de violencia local integradas con dinámicas del conflicto armado nacional.

Aunque en términos proporcionales el caso de las milicias presenta el mayor porcentaje de homicidios, el caso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) supera dramáticamente las cifras de cualquier otro grupo armado: 3589 excombatientes asesinados. Pese a esta exorbitante cifra, son escasos los estudios de la violencia contra los exparamilitares. Manuel Alonso y Germán Valencia (2008) realizaron un balance del proceso de

DDR de este grupo en la ciudad de Medellín y afirmaron que entre las posibles causas de violencia homicida contra desmovilizados de las AUC en la ciudad se destacan las fallas del diseño del proceso de desmovilización, las actuaciones impropias de los excombatientes y el involucramiento de los desmovilizados en actividades criminales como bandas dedicadas al narcotráfico,² lo que aumentaría las probabilidades de ser víctimas de homicidio.

Estas experiencias muestran que, a pesar de los aprendizajes acumulados desde el M-19 hasta las AUC, los procesos de desmovilización en Colombia han enfrentado limitaciones estructurales persistentes. Estos factores, sumados al estigma social, la falta de garantías efectivas y demás elementos constituyen una falla en la construcción de paz, subraya la necesidad de revisar y fortalecer los programas de desmovilización y reintegración, y así evitar que excombatientes reincidan en actividades criminales perpetuando el ciclo de violencia en el país.

3.2 Violencia contra excombatientes de las FARC-EP

[232]

La violencia contra excombatientes de las FARC-EP sucede en el marco de una gran promesa de paz como lo fueron los acuerdos de 2016. Para aterrizar la gravedad del problema, en términos porcentuales, la cantidad de excombatientes de las FARC-EP víctimas de violencia homicida es relativamente baja en contraste con otros procesos de paz en el país (3,1%), pero eso no desconoce la premisa según la cual la práctica y persistencia de graves violencias contra excombatientes no sólo pone en riesgo la implementación del proceso en marcha, sino que ofrece pocas garantías sobre el cumplimiento de los acuerdos en negociaciones futuras.

Dado que la situación de violencia en el posconflicto era previsible, el Acuerdo de paz incorpora garantías de seguridad con el objetivo de salvaguardar la vida y garantizar la integridad física de la población excombatiente, y durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-

² Aunque con variaciones, se estima que al menos 15,5 % de los excombatientes desmovilizados reincidieron en actividades delictivas o se integraron a nuevos grupos armados ilegales; además, cerca de 1000 postulados a Justicia y Paz denunciaron amenazas entre 2007 y 2009, muchas de ellas con el objetivo de silenciarlos para no colaborar con la justicia o presionarlos para volver a las armas (FIP, 2010; Verdad Abierta, 2010, noviembre 25; CNMH, 2015).

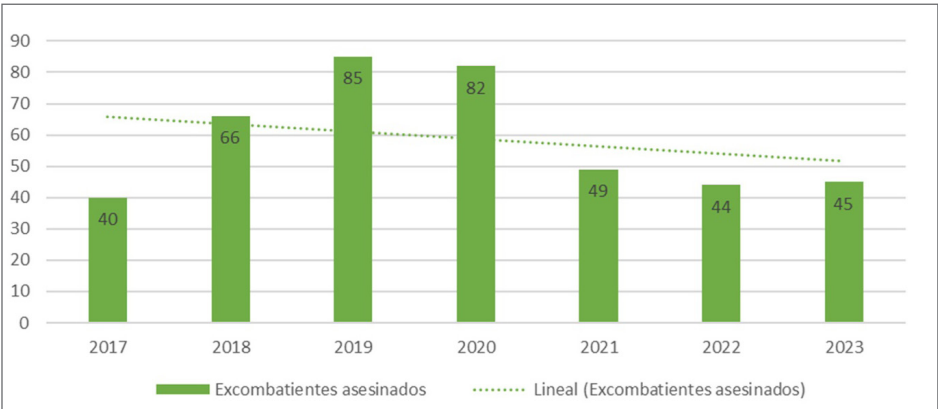
2018) se logró avanzar significativamente en el diseño normativo de instituciones y estrategias para abordar la seguridad en el posconflicto. Entre estas medidas se destacan la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Programa de Protección Especializada de la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) y la redacción del documento Conpes 3931 del 22 de junio de 2018 para la reincorporación social y económica. Sin embargo, con la llegada de Iván Duque a la Presidencia (2019-2022) se realizaron cambios significativos en la metodología para abordar la paz. Durante su mandato se implementó la política de «Paz con Legalidad» que entorpeció la implementación del Acuerdo de paz y el funcionamiento de instituciones clave como la JEP —por ejemplo, la dilación en la sanción de la Ley Estatutaria 1957 de 2019— y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que pasó de ser una institución central a una instancia consultiva sin poder de decisión (González, 2022, enero 29).

Durante este mismo periodo de gobierno se vivió la peor ola de violencia contra líderes sociales y excombatientes en el país: 2019 y 2020 registraron el acumulado anual más elevado de violencia homicida contra excombatientes en el ámbito nacional, mientras que abril de 2021 fue el mes que registró la frecuencia más alta de homicidios desde la firma del Acuerdo de paz, pues cada veinticuatro horas fue asesinada una persona en proceso de reincorporación (Unidad de Investigación y Acusación, s. f.). Esta época coincidió, según la Comisión de la Verdad (2022a), con un reacomodo y reactivación de la violencia y con la inestabilidad de la implementación de los acuerdos de paz.

En 2022, tras la declaración del estado de cosas inconstitucional por la vulneración sistemática de derechos fundamentales de los firmantes, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno nacional y a instituciones como la UNP, implementar las acciones necesarias para cumplir de manera perentoria con lo previsto en el Acuerdo de paz. Desde entonces, aunque la violencia no se encuentra en los picos alcanzados en 2019-2020, se mantiene en una media de 46 homicidios anuales entre 2021-2023. Por lo tanto, se puede inferir así una débil implementación de lo acordado en materia de seguridad como uno de los elementos que ha contribuido al aumento de estos casos.

[233]

Gráfica 1. Excombatientes de las FARC-EP víctimas de violencia homicida, 2016-2023.



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

Los factores explicativos de la violencia homicida contra excombatientes en Colombia y para el caso de las FARC-EP son diversos. Juan Carlos Garzón, Tatiana Prada, Ángela Silva y Lorena Zárate (2019) destacan que los homicidios están ligados a las precarias condiciones de seguridad y protección brindadas por las autoridades. La Corte Constitucional (Auto 481 de 2023), coincidiendo con ese mismo diagnóstico, declaró el estado de cosas inconstitucional en el Acuerdo de paz a raíz de la vulneración sistemática de derechos fundamentales de los firmantes, sus familias e integrantes del partido político Comunes. Allí se señaló que existe una deficiencia en los esquemas de seguridad asignados a los firmantes y falta de recursos para implementar las medidas.

El riesgo que corren los excombatientes también se ve agravado por otros motivos. Los estudios que se han ocupado del análisis del fenómeno a partir de una perspectiva territorial (Ríos y González, 2021) concluyen que los homicidios están relacionados principalmente con la disputa desatada entre grupos armados organizados (GAO) que han desplegado dinámicas de violencia para controlar las economías ilegales en los territorios abandonados por la guerrilla. Esta circunstancia ha aumentado el conflicto directo entre grupos armados y los riesgos de victimización de la población, incluida la población excombatiente.

A diciembre de 2023, los departamentos con mayor cantidad de casos de violencia contra exguerrilleros de las FARC-EP son Cauca (69),

Nariño (45), Antioquia (42) y Caquetá (38).³ En esos mismos departamentos hicieron presencia entre dos y cinco estructuras armadas ilegales, lo cual es reflejo de la paz fragmentada, resultado de negociar con actores por separado mientras otros continúan reproduciendo la violencia.

3.3 Patrones de la violencia homicida contra excombatientes de las FARC-EP identificados por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

En la academia y en los ejercicios de esclarecimiento de verdad la identificación de patrones de violencia constituye una herramienta metodológica que permite correlacionar y comparar formas en las que se ejerce la violencia en escenarios complejos y diferenciar los casos aislados de las formas de violencia masivas y sistemáticas que tuvieron lugar durante el conflicto armado.

La Unidad de Investigación y Acusación (2020) identifica dos patrones de violencia letal contra excombatientes de las FARC-EP: el primero es el patrón de *desmonte de los proyectos políticos, económicos o comunitarios*, en el que se encuentran involucrados líderes políticos, líderes de procesos de reincorporación y líderes comunales o de proyectos productivos. Este patrón sucede en el ámbito nacional y tiene por objetivo el debilitamiento de los procesos de reincorporación y la eliminación de liderazgos que puedan representar una amenaza para los intereses de grupos armados ilegales, actores políticos o económicos locales.

[235]

El informe señala que los presuntos responsables del asesinato de excombatientes que asumen roles de liderazgo son grupos armados ilegales, actores políticos o económicos locales y, en algunos casos, miembros de la fuerza pública. Entre esos grupos armados ilegales se destacan las disidencias de las FARC-EP, los grupos paramilitares y los grupos armados organizados. En muchos casos, las víctimas han sido personas que lideraban procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, oposición a

³ En estos departamentos se registra una alta presencia de estructuras armadas ilegales. Antioquia concentra la mayor cantidad de grupos con presencia simultánea —Clan del Golfo en 59 municipios, ELN en 31, Estado Mayor Central en 19, Caparros en 11 y Segunda Marquetalia en 4—, seguido por Cauca, donde operan al menos 5 grupos, destacándose el Estado Mayor Central con presencia en 36 municipios. En Caquetá y Nariño también se observa una concurrencia de actores armados, incluyendo facciones disidentes de las FARC-EP, el ELN y el Clan del Golfo (Pares, 2023, febrero 16).

proyectos extractivos o iniciativas de participación política. Esta hipótesis ha sido respaldada por informes de organizaciones como el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 2020, diciembre 21), que en 2020 documentó que 21% de los excombatientes asesinados en el ámbito nacional cumplían roles de liderazgo en iniciativas ligadas a la implementación del Acuerdo de paz.

Esta tendencia también se observa en Antioquia. Del total de 42 excombatientes asesinados en el departamento entre 2016 y 2023, al menos 35% tenían un rol activo como líderes de proyectos productivos, agrícolas o políticos.⁴ Este dato no sólo refuerza el patrón identificado en el ámbito nacional, sino que evidencia cómo los liderazgos surgidos del proceso de reincorporación son más vulnerables a la violencia.

El segundo patrón identificado por la JEP es de carácter regional y está vinculado a la *prevalencia y la disputa entre disidencias de las FARC-EP en antiguas zonas de retaguardia del Bloque Oriental, el Bloque Sur y el Comando Conjunto de Occidente*, y se refiere a la violencia homicida que afecta a los excombatientes en regiones específicas donde operan las disidencias del Estado Mayor Central y la Segunda Marquetalia,⁵ que se disputan el control de zonas estratégicas de importancia histórica, simbólica, militar y social. Allí, las disidencias idearon un plan para recuperar por la vía militar las antiguas zonas de operación de las FARC-EP, creando un clima de sospecha permanente hacia los excombatientes, quienes son vistos como un obstáculo o incluso como traidores.

A diferencia del primer patrón, el segundo se concentra en regiones como Caquetá y Putumayo, donde las confrontaciones entre estructuras disidentes han derivado en amenazas, hostigamientos y asesinatos selectivos. La naturaleza regional de este patrón subraya la necesidad de realizar análisis diferenciados por territorio, reconociendo las especificidades locales que determinan las dinámicas de violencia.

⁴ Se destacan los homicidios de Ánsel de Jesús Montoya y Vilmar Asprilla cometidos por integrantes del Clan del Golfo en el municipio de Peque mientras se encontraban organizando una reunión política en apoyo a los candidatos del Partido FARC —ahora Comunes— a la Cámara de Representantes en 2018 (El Espectador, 2018, junio 30).

⁵ La JEP identificó este patrón dentro de lo que denominan la zona de «retaguardia histórica de las FARC-EP», que comprende el Norte del Caquetá y zona Yari-Ariari, Cañón de las Hermosas y conexiones y Bota Cauca, sur del Caquetá y norte del Putumayo (Unidad de Investigación y Acusación, 2020).

4. Dinámicas de la violencia homicida contra excombatientes en Antioquia

Antioquia ha sido históricamente un territorio clave del conflicto armado y lamentablemente encabeza las estadísticas nacionales en múltiples formas de violencia. Esta intensidad se explica, en parte, por su ubicación geoestratégica, la cual lo convierte en un corredor clave para diversos actores armados, incluidos las FARC-EP, el ELN, el EPL, organizaciones narcotraficantes y estructuras paramilitares. A ello se suma la histórica disputa por la propiedad y el uso de la tierra —uno de los ejes estructurales de la violencia— y la presencia de una cultura hegemónica autoritaria, tradicionalista y excluyente que ha promovido el desprecio hacia la diferencia política y racial (Comisión de la Verdad, 2022b). La consolidación del paramilitarismo en la región, especialmente durante la década de 1990 con la expansión de las AUC, implicó el despliegue sistemático de una estrategia de eliminación del «enemigo interno», centrada en la persecución de liderazgos sociales y militantes de izquierda, lo que intensificó la represión y la violencia en el territorio.

Asimismo, la mayoría de las organizaciones insurgentes del país tuvieron presencia y buscaron el control de Antioquia. En su momento, las FARC-EP desplegaron varios de sus frentes en la región: el Frente 5 en la subregión de Urabá, 34 en los límites con el Chocó, los frentes 35, 36 y 37 en el Nordeste, el 9 y el 47 en el Magdalena Medio y el Oriente. Esta trayectoria histórica explica, en gran medida, la alta concentración actual de excombatientes en proceso de reincorporación en el departamento, pues según datos de la ARN (2024, marzo), hasta mayo de 2024 Antioquia concentra 10,6% de los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación —1075 personas—, siendo el segundo departamento con mayor cantidad en el país.

[237]

Desde la firma del Acuerdo de paz hasta 2023, Antioquia registró 42 homicidios contra excombatientes. La violencia fue especialmente intensa entre 2018 y 2020 por cuenta del proyecto expansivo de los grupos armados organizados que operan en la región.⁶ El Clan del Golfo (AGC), en particular, impulsó un proceso de copamiento territorial, mientras que el

⁶ Los años con mayor cantidad de casos de excombatientes víctimas de homicidio en Antioquia fueron 2019 (9), 2018 (8) y 2020 (7), a partir de allí los casos descendieron a 5 en 2021, 6 en 2022 y 3 en 2023 para la fecha de corte de la investigación (JEP, s. f.).

ELN se consolidó como una fuerza de ocupación e intimidación interesada en expandir su presencia en el departamento (Pares, 2020). De hecho, entre 2018 y 2020 Antioquia fue el departamento con mayor registro de acciones por parte del ELN, especialmente contra el Clan del Golfo (Observatorio de conflictividades y Derechos Humanos, 2021).

Aunque pueda suponerse que la presencia de múltiples grupos armados incrementa automáticamente la violencia, los datos y el análisis del contexto local muestran que este comportamiento no es homogéneo, sino que depende de las dinámicas entre grupos armados: si existen alianzas, acuerdos de no agresión o, por el contrario, confrontaciones directas por el control territorial y de economías ilegales. Se ha evidenciado que las disputas entre el Clan del Golfo (AGC) y grupos de carácter insurgente, como el ELN y los Grupos Armados pos FARC-EP —Estado Mayor Central y Segunda Marquetalia—, han dado lugar a enfrentamientos armados en los que predominan repertorios de violencia como confinamiento, desplazamiento forzado, reclutamiento, amenazas y homicidios (Pares, 2020). En estos enfrentamientos los excombatientes han sido particularmente vulnerables y algunos fueron desplazados de sus lugares de reincorporación por amenazas directas de muerte.⁷

[238]

Algunos excombatientes entrevistados expresaron que en las zonas donde un solo actor armado impone las reglas de juego y ejerce control la situación de seguridad es más estable y se corre menor riesgo. Por el contrario, en las áreas donde hay disputas entre dos o más grupos los excombatientes se encuentran en una posición vulnerable, quedando en medio del fuego cruzado.

Un ejemplo claro es el municipio de Dabeiba, que alberga una gran cantidad de excombatientes y donde está ubicado el Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (AETCR) Llanogrande, en el que viven al menos cien excombatientes con sus familias. En esta zona, que tiene comparativamente pocos asesinatos (3), los excombatientes han manifestado que la principal razón para esta relativa tranquilidad es que se trata de un territorio que no está siendo disputado entre dos o más grupos

⁷ En el municipio de Frontino, subregión del Occidente, donde se encuentra ubicada la Nueva Área de Reincorporación (NAR) La Blanquita, al menos treinta excombatientes que desarrollaban allí proyectos productivos abandonaron el lugar como consecuencia de amenazas de muerte por parte de ambos grupos (La Paz en el Terreno, 2021, julio).

armados. Aunque existe un control hegemónico por parte del Clan del Golfo, los excombatientes que se encuentran allí manifiestan que siempre existe el temor de que esta situación pueda cambiar y que en cualquier momento puedan ser objeto de violencia:

Afortunadamente, la lectura que nosotros hacemos es que eso es lo que nos ha permitido un poquito de tranquilidad, porque hasta ahora no ha llegado otro [grupo armado]. El día que llegue la Segunda Marquetalia o cualquier otro grupo disidente, ahí sí, como decíamos nosotros en la guerra: la guerra es como los ríos, tiene dos orillas. O es de allá, o es de allá, porque si usted se queda en el centro, las balas de aquí para allá o las de allá para acá le van a dar (Excombatiente en el AETCR de Dabeiba, comunicación personal, junio, 2024).

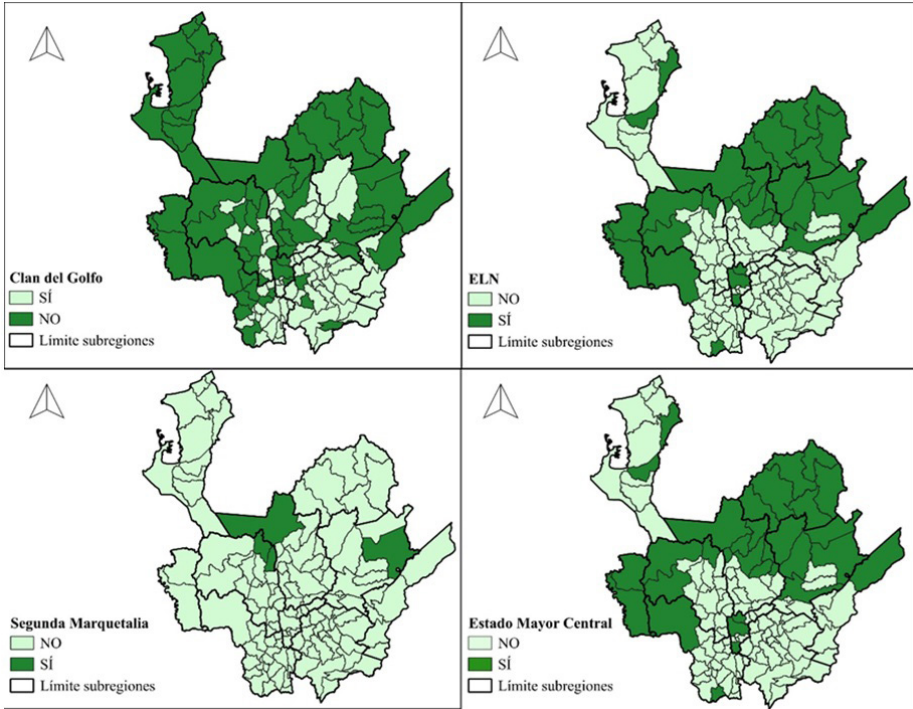
En contraste, en el norte del departamento se han documentado alianzas militares entre estructuras como Los Caparros y el Frente 18 de la Segunda Marquetalia, orientadas a enfrentar al Clan del Golfo en zonas estratégicas como el Nudo del Paramillo. Estas alianzas y combates han intensificado la conflictividad y generado múltiples afectaciones, en las que resalta el caso de Ituango,⁸ donde se forzó el desplazamiento completo del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Santa Lucía y se dejó un saldo de quince excombatientes asesinados, siendo el municipio de Antioquia con mayor cantidad de homicidios a excombatientes.

[239]

Como se evidencia en los mapas, existe una predominancia de actores armados en las subregiones del Bajo Cauca, Norte y Nordeste. El interés de estos actores en expandir su presencia en el departamento está relacionado con las rentas ilegales de la minería y de las demás actividades previamente manejadas por las FARC-EP como el narcotráfico. Las zonas atravesadas por las cordilleras, al ser montañosas, permiten economías del oro y la plata, y la conectividad con el sur de Bolívar, departamento de gran importancia para grupos como el ELN, que permite el movimiento de economías como el gramaje por el paso de la droga y el afianzamiento de la presencia nacional.

⁸ Ituango se encuentra en una zona geográfica estratégica que conecta la mayoría de subregiones de Antioquia y el sur del departamento de Córdoba entre sí, lo cual ha hecho que el territorio se encuentre atravesado por diversas dinámicas del conflicto armado a lo largo del tiempo, favoreciendo la presencia de grupos armados, la movilización de tropas y la expansión de otros grupos con intereses en la zona, especialmente por el control de rentas ilegales asociadas a minería y narcotráfico.

Gráfica 2. Presencia de grupos armados en Antioquia. Corte a 2023.



Fuente: elaboración propia a partir de Pares (2023, febrero 16).

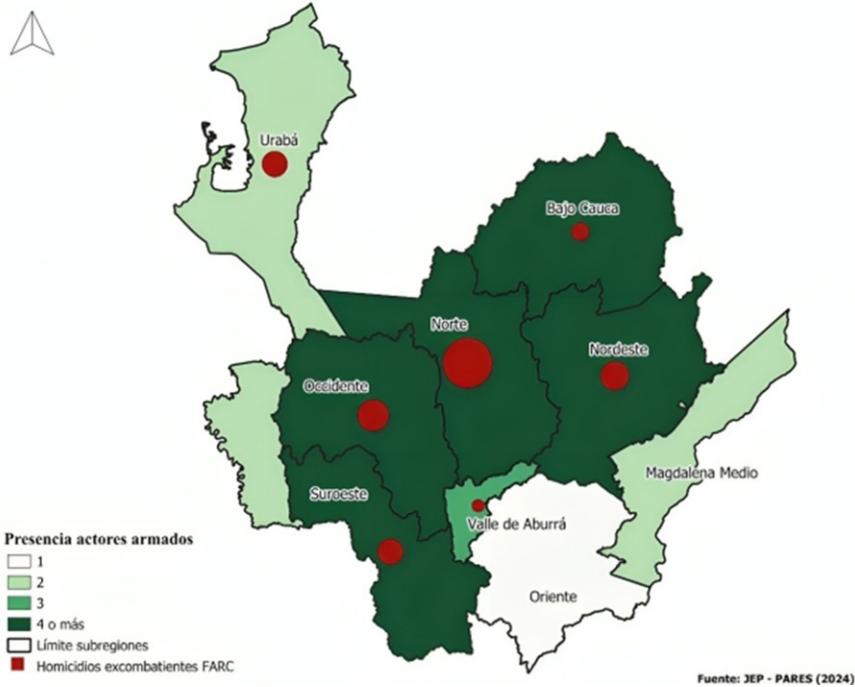
La relación entre el aumento de los cultivos ilícitos y la consolidación de economías ilegales también ha sido un factor clave. En 2019, las hectáreas de coca en Antioquia crecieron 69% respecto a 2017 (UNODC, 2021). Y aunque la JEP ha señalado que no hay una correlación directa entre cultivos ilícitos y homicidios de excombatientes, el fortalecimiento financiero de los grupos armados ha derivado en mayor presión sobre la población, especialmente sobre líderes sociales y firmantes que promueven procesos de sustitución voluntaria o de defensa del medio ambiente.

Las siguientes subregiones con más casos de excombatientes asesinados son Occidente (6) y Nordeste (4). En dichas zonas existe una amplia presencia de las AGC y el ELN. En Occidente, tras sangrientas disputas con los demás grupos, las AGC lograron establecer un control hegemónico y consolidar el control de economías ilegales derivadas del oro y la coca. En el caso del Nordeste, los grupos armados mantienen una dinámica de alianza entre unos y confrontaciones armadas entre otros (Pares, 2023, febrero 16). Allí, organizaciones de derechos humanos han denunciado incursiones

paramilitares, aumento del desplazamiento forzado y asesinatos de líderes y firmantes de paz (Unidad de Víctimas, 2023, diciembre 19). En este territorio, desde 2018 se han registrado enfrentamientos entre las disidencias de las FARC-EP y el ELN con el Clan del Golfo. Durante una incursión del Clan del Golfo en una vereda en el municipio de Segovia el 22 de septiembre de 2023, entre otros actos —violencia sexual y maltrato físico— contra miembros de la comunidad, se produjo el asesinato de un excombatiente.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, en contraste con los patrones de violencia identificados por la JEP, se puede evidenciar que en Antioquia el principal responsable de la violencia contra excombatientes es el Clan del Golfo. Si bien en Antioquia hay 6 casos identificados de homicidios relacionados con grupos disidentes pos Farc-EP, la prevalencia de homicidios vinculados con grupos derivados del paramilitarismo permite observar un escenario en el cual en las zonas donde hay disputas entre el Clan del Golfo y otros actores armados como el ELN y los grupos disidentes post FARC-EP aumenta la violencia contra excombatientes.

Gráfica 3. Actores armados por subregión e intensidad de violencia homicida contra excombatientes de las FARC-EP en Antioquia, 2016-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de Pares (2023, febrero 16) y JEP (2023).

Aún con las escandalosas cifras de violencia, la presencia de excombatientes en el departamento de Antioquia es alta. Tras el Acuerdo de paz, en Antioquia fueron ubicados cuatro Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) —actualmente denominados Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR)—. También se han creado Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) y algunos excombatientes se encuentran realizando el proceso de reintegración de forma individual. En su mayoría, quienes deciden vivir en esos AETCR o en las NAR las eligen porque están ubicadas en lugares donde operaron durante su pertenencia al grupo y porque son territorios que conocen o en los que tienen algún tipo de arraigo (Ríos, 2024).

La mayoría de los excombatientes están ubicados en las subregiones de Norte, Nordeste y Occidente de Antioquia. En esas zonas, en los municipios de Anorí, Remedios, Dabeiba y Mutatá, se encuentran ubicados los AETCR y también hay alta presencia de excombatientes realizando su reincorporación individual. Estos espacios han desempeñado un papel significativo y aunque fueron diseñados para facilitar la transición de los excombatientes hacia la vida civil los datos revelan que 14 de los 42 homicidios ocurridos en el departamento fueron cometidos contra personas que estaban en proceso de reincorporación en alguno de estos AETCR.

[242]

Es importante señalar que, aunque ninguno de los asesinatos se perpetró dentro de los predios de los AETCR, ya que las condiciones de seguridad son relativamente sólidas dentro de estos espacios, las víctimas fueron atacadas al desplazarse hacia o desde estos espacios, mayoritariamente en vía pública de las zonas rurales. Por otro lado, algunos excombatientes, ante las amenazas recibidas, decidieron abandonar estos espacios y fueron asesinados posteriormente en las nuevas zonas a las que se trasladaron. Este fenómeno sugiere que, a pesar de los esfuerzos por garantizar la seguridad y la reincorporación de los excombatientes, persisten riesgos significativos que ponen en peligro sus vidas, especialmente cuando se desplazan fuera de los AETCR o intentan reubicarse en otros territorios.

El anterior recuento de la situación de violencia en Antioquia deja un gran interrogante respecto al balance frente al Acuerdo de paz firmado en 2016. Según la Alerta Temprana 034 de la Defensoría del Pueblo (2023, septiembre 28), aunque el proceso de paz disminuyó la violencia temporalmente, la situación de violencia, especialmente la relacionada con

las disputas territoriales entre actores armados, se ha recrudecido desde 2020. Esto da a entender que el Estado no logró llegar después del Acuerdo de paz a los territorios más azotados por la violencia, permitiendo así el reacomodo de otros actores.

Este nuevo ciclo de violencia que se replica en el ámbito nacional ha estado caracterizado por un alto aumento en el asesinato de excombatientes y líderes sociales en hechos asociados con reclamaciones y titulación de tierras, apoyo a la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y la defensa del medio ambiente (Defensoría del Pueblo, 2023, septiembre 28). A su vez, este ciclo de violencia se ha caracterizado por la radicalización de grupos disidentes del Acuerdo de paz y de estructuras heredadas del paramilitarismo, los cuales, pese a los intentos de acercamiento para la negociación por parte del gobierno de Gustavo Petro, se han mostrado reacios a detener la ola de violencia que enfrenta el país actualmente.

Conclusiones

La violencia homicida contra excombatientes de las FARC-EP en Antioquia no es aleatoria, sino que obedece a lógicas específicas que reafirman la idea de que Colombia atraviesa un nuevo ciclo de violencia tras la firma del Acuerdo de paz. Entre las principales dinámicas identificadas se encuentran: el uso de la violencia para desarticular liderazgos políticos y comunitarios; la instrumentalización del homicidio como mecanismo de control territorial por parte de grupos armados; y la vulnerabilidad particular de los excombatientes en zonas de disputa o expansión por el control territorial de otros grupos armados.

[243]

Como lo demuestra el caso de Antioquia, las zonas con mayor confrontación entre grupos tienden a registrar más desplazamientos, amenazas y homicidios, pero esto no ocurre únicamente en función de la cantidad de actores armados presentes, sino del tipo de relaciones —alianzas o disputas— que los actores establecen entre sí. Esta complejidad resalta la importancia de adoptar una perspectiva territorial para entender este nuevo ciclo de violencia.

La seguridad de los excombatientes fue una de las principales preocupaciones expresadas en los diálogos de La Habana y la falta de garantías efectivas para su protección representa un factor crítico de riesgo. El abandono de procesos de reincorporación, la reactivación armada y la

vinculación con nuevas estructuras ilegales son escenarios que se vuelven más probables en ausencia de condiciones mínimas de seguridad.

Las entrevistas realizadas reflejan un sentimiento generalizado de abandono por parte del Estado. Muchos excombatientes perciben que, tras haber entregado las armas y apostado por la paz, han quedado desprotegidos ante la reconfiguración de la violencia en sus territorios. Esta percepción de traición afecta la confianza en el Estado y en los procesos de desmovilización: «Pecamos de buena fe. Nunca se nos pasó por la mente que iban a haber más de 400 asesinatos. El estado nos falló. Se repite la historia» (Excombatiente en el AETCR de Dabeiba, comunicación personal, junio, 2024).

Así las cosas, resulta urgente repensar el enfoque y las medidas de seguridad para la población excombatiente. Las medidas existentes han resultado insuficientes y se han concentrado en proteger los altos mandos, mientras que quienes permanecen en zonas rurales y aquellos que se encuentran haciendo el proceso de reincorporación individual enfrentan una mayor vulnerabilidad. Ante esto, es importante formular políticas y modelos de reintegración con enfoque territorial y con consideración de los elementos que aumentan el riesgo de victimización. Asimismo, mientras el Estado no asuma plenamente su compromiso con los acuerdos ya pactados y no logre dismantelar —por la vía negociada o mediante el sometimiento— a los demás grupos armados que hacen presencia en el país, la «Paz total» no será viable.

[244]

Referencias bibliográficas

1. Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). (2024, marzo). ARN en cifras. Agencia para la Reincorporación y la Normalización. https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_marzo_2024.pdf
2. Alonso Espinal, Manuel Alberto y Valencia Agudelo, Germán Darío. (2008). Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 33, pp. 11-34. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1941>
3. Bowd, Richard & Özerdem, Alpaslan. (2013). How to Assess Social Reintegration of Ex-Combatants. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 7 (4), pp. 453-475. <https://doi.org/10.1080/17502977.2012.727537>

4. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Rearmados y reintegrados: Panorama posacuerdos con las AUC*. CNMH.
5. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Hacia el fin del conflicto: Experiencias de desarme, desmovilización y paso de excombatientes a la vida civil en Colombia*. Resumen. CNMH.
6. Colombia. Corte Constitucional. Auto 481. (11 de abril de 2023). Magistrada Sustanciadora: Cristina Pardo Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2023/a481-23.htm>
7. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3931. (22 de junio de 2018). Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3931.pdf>
8. Collier, Paul; Hoeffler, Anke & Söderbom, Måns. (2006). Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, 43 (4), pp. 461-478. <https://doi.org/10.1177/0022343308091356>
9. Comisión de la Verdad. (2022a) *No matarás. Relato histórico del conflicto armado en Colombia*. Comisión de la Verdad.
10. Comisión de la Verdad. (2022b). *Colombia adentro. Relatos territoriales sobre el conflicto armado. Antioquia, sur de Córdoba y Bajo Atrato chocono*. Comisión de la Verdad.
11. Comisión de la Verdad. (s. f.) La fallida desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL) y la guerra en Urabá. <https://www.comisiondelaverdad.co/la-fallida-desmovilizacion-del-ejercito-popular-de-liberacion-epl-y-la-guerra-en-uraba>
12. Defensoría del Pueblo. (2023, septiembre 28). Alerta Temprana N° 034-2023. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/034-23.pdf>
13. El Espectador. (2011, marzo 1). DAS, a ofrecer excusas por asesinato de ex M-19. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/das-a-ofrecer-excusas-por-asesinato-de-ex-m-19-article-254094/>
14. El Espectador. (2018, junio 30). A la cárcel presunto responsable del homicidio de dos exmiembros de las Farc. <https://www.elespectador.com/judicial/a-la-carcel-presunto-responsable-del-homicidio-de-dos-exmiembros-de-las-farc-article-797612/>
15. Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2010). Las lagunas del proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR): Nuevos grupos armados ilegales y el fenómeno de reincidencia. *Boletines de Paz*, 26. <https://storage.ideaspaz.org/documents/60aec72c75e8c.pdf>
16. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2020). *Seguridad en tiempos de pandemia. Legados de guerra y crimen organizado en Colombia*. Pares.
17. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2023, febrero 16). En alerta tres subregiones de Antioquia por reconfiguración territorial de grupos armados. <https://www.Pares.com.co/post/en-alerta-tres-subregiones-de-antioquia-por-reconfiguraci%C3%B3n-territorial-de-grupos-armados>

18. Garzón, Juan Carlos; Prada, Tatiana; Silva, Ángela y Zárate, Lorena. (2019). *Las trayectorias de la reincorporación y la seguridad de los excombatientes de las FARC. Riesgos, respuestas del Estado y tareas pendientes*. FIP.

19. Gerlach, Christian. (2006). *Sociedades extremadamente violentas: la violencia en masa en el mundo del siglo xx*. Fondo de Cultura Económica.

20. Giraldo, Jorge y Mesa, Juan Pablo. (2013). Reintegración sin desmovilización: El caso de las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, 77, pp. 217-239. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.08>

21. Giraldo, Jorge y Preciado, Andrés. (2016). Medellín: De teatro de guerra a laboratorio de seguridad. En: Instituto Igarapé y Fundación Ideas para la Paz. *Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano. Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana* (pp. 50-61). Instituto Igarapé y FIP.

22. 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.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>

23. González Posso, Camilo. (2022, enero 29). Cinco años sin Comisión Nacional de Garantía de Seguridad: Una omisión que cuesta vidas. *Indepaz*. <https://indepaz.org.co/cinco-anos-sin-comision-nacional-de-garantia-de-seguridad-una-omision-que-cuesta-vidas-por-camilo-gonzalez-posso/>

[246]

24. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2020, diciembre 21). Informe de Indepaz. Posacuerdo traumático: coletazos en la transición desde el Acuerdo de paz al posconflicto. <https://indepaz.org.co/informe-de-indepaz-posacuerdo-traumatico-coletazos-en-la-transicion-desde-el-acuerdo-de-paz-al-posconflicto/>

25. 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

26. Kaldor, Mary. (2001). *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Tusquets.

27. Kalyvas, Stathis. (2001). La violencia en medio de la guerra civil: Esbozo de una teoría. *Análisis Político*, 42, pp. 3-25.

28. La Paz en el Terreno. (2021, julio). Sin tierra ni proyectos productivos, excombatientes le siguen apostando a la reincorporación en Frontino. *El Espectador*. <https://lapazenelterreno.com/especiales/el-acceso-a-la-tierra/frontino.html>

29. Nussio, Enzo & Howe, Kimberly. (2014). When Protection Collapses: Post-Demobilization Trajectories of Violence. *Terrorism and Political Violence*, 28 (5), pp. 848-867. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2277954>

30. Observatorio de conflictividades y Derechos Humanos. (2021). Balance sobre las dinámicas del Ejército de Liberación Nacional -ELN- en Colombia. *Indepaz*.

<https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-ELN-2020-corregido-L-cgp.pdf>

31. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. UNODC.

32. Rettberg, Angelika (comp.). (2012). *Construcción de paz en Colombia*. Universidad de los Andes. <https://doi.org/10.7440/2012.23>

33. Ríos, Andrés Felipe. (2024). La reincorporación política colectiva de las FARC-EP en Antioquia (2017-2023): el partido político Comunes. (Tesis inédita de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín.

34. Ríos, Jerónimo y González, Julio César. (2021). La violencia contra exguerrilleros de las FARC-EP desde una perspectiva territorial (2016-2020). *Jurídicas*, 18 (2). <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.2.14>

35. Sánchez, Gonzalo. (2021). *Caminos de Guerra, Utopías de Paz (Colombia 1948-2020)*. Planeta.

36. Tinjacá, Nicole Eileen. (2023). Urabá Bananero-1988: «el poder a la vuelta de la esquina», resistencias, guerra y genocidio en Colombia. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.

37. Unidad de Investigación y Acusación. (2020). Silenciando la verdad: Un diagnóstico de los patrones de violencia letal que afectan a los excombatientes de las FARC-EP en Colombia (2017-2020). *Jurisdicción Especial Para la Paz*. https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/VF_Informe-Patrones_Respuesta-Auto-SAR-AT-184-2020_UIA_EIDORA_.pdf

[247]

38. Unidad de Investigación y Acusación. (s. f.). Sexto reporte de monitoreo de riesgos de seguridad de la unidad de investigación y acusación de la JEP. *Jurisdicción Especial para la Paz*. <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Monitoreo%20de%20riesgos%20de%20seguridad%20durante%20el%20periodo%20comprendido%20entre%20el%2014%20al%2021%20de%20abril%20de%202021.pdf>

39. Unidad de Víctimas. (2023, diciembre 19). Al nordeste antioqueño llegarán acciones contra la violencia y las necesidades insatisfechas de su población. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/nordeste-antioqueno-llegaran-acciones-contra-la-violencia-necesidades-poblacion/>

40. Valencia, Germán. (2020, diciembre 15). La paz de Colombia pasa por Antioquia. *Pares*. <https://www.pares.com.co/post/la-paz-de-colombia-pasa-por-antioquia>

41. Verdad Abierta. (2010, noviembre 25). La CNRR prende alarmas sobre líos en desmovilización de las Auc. <https://verdadabierta.com/la-cnrr-prende-alarmas-sobre-lios-en-desmovilizacion-de-las-auc/>

42. Villamizar, Darío. (1997). *Un adiós a la guerra: Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*. Planeta.

43. Weinstein, Jeremy & Humphreys, Macartan. (2005). Disentangling the Determinants of Successful Demobilization and Reintegration. *Global Center of Development Working Paper*, 69. <https://doi.org/10.2139/ssrn.984246>



Gobernanzas criminales desde abajo. La población rural ante los grupos armados ilegales en Cajibío, Colombia*

*Edicson Andrés Oviedo Hernández (Colombia)***

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar la forma en que el grupo armado ilegal Frente Jaime Martínez de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) regula la vida social de la población rural de Cajibío, Colombia. Esto conlleva la imposición de una normatividad paraestatal que permite estabilizar la posición de poder del grupo armado ilegal, cuestión fundamental para hacerse del control del territorio. Se emplea un método cualitativo a fin de captar el sentido de los hechos observados en virtud del contenido de significado implicado en las interacciones sociales, a partir de las historias de vida de tres residentes de las veredas Los Ángeles y La Meseta. Se concluye que la relación entre actor criminal-población rural evidencia que la normatividad establecida opera tanto por su reproducción cotidiana en el medio social como por la propensión del actor criminal a garantizar por mecanismos no coercitivos la aprobación de esta. A diferencia de otras investigaciones, esto muestra que la legitimidad es una propiedad concomitante al establecimiento de gobernanzas criminales por parte de grupos armados ilegales.

Palabras clave

Conflicto Armado; Gobernanza Criminal; Territorio; Poder Local; Regulación Social; Legitimidad.

Fecha de recepción: agosto de 2024 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2025

* Artículo derivado del proyecto *Mirada hacia las violencias*, PAPIIT IN 306123, adscrito al Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, en el marco de la beca nacional de posgrado otorgada por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación, México.

** Politólogo. Magíster en Estudios en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: aoviedo@politicas.unam.mx - Orcid: 0000-0002-2081-4226 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=DqhFr2sAAAAJ>

Cómo citar este artículo

Oviedo Hernández, Edicson Andrés. (2025). Gobernanzas criminales desde abajo. La población rural ante los grupos armados ilegales en Cajibío, Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 248-270. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a10>

Criminal Governance from Below. The Rural Population Facing Illegal Armed Groups in Cajibío, Colombia

Abstract

This article seeks to analyze the manner in which the illegal armed group known as the Frente Jaime Martínez, a faction of the dissident Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP), regulates the social life of rural communities in Cajibío, Colombia. This interaction leads to the establishment of parastatal norms that facilitate the stabilization of the power dynamics of the illegal armed group, which is essential for assuming control over the territory. A qualitative method is employed to capture the significance of observed events by analyzing the underlying meanings in social interactions, as revealed through the life stories of three residents from the neighborhoods of Los Ángeles and La Meseta. It is concluded that the relationship between criminal actors and the rural population demonstrates that established norms function through their daily reproduction within the social environment and through the propensity of criminal actors to ensure their approval via non-coercive mechanisms. In contrast to other research, this study illustrates that legitimacy constitutes a concomitant byproduct of the establishment of criminal governance by illegal armed groups.

[249]

Keywords

Armed Conflict; Criminal Governance; Territory; Local Government; Social Regulation; Legitimacy.

Introducción

El Acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) cifró las esperanzas de una parte de la sociedad colombiana que vivió el conflicto armado en carne propia, quienes lo percibieron como un avance histórico por parte del Estado en la atención y superación de condiciones de marginalización y victimización. Años después de su firma se asiste a una estrepitosa frustración de aquella oportunidad histórica, pues el panorama de la violencia armada, lejos de haber cambiado, en algunas regiones se intensifica, así como las lógicas territoriales asociadas a su desarrollo muestran su capacidad de readaptación (Ríos, 2020; 2021; Llorente, Preciado y Cajiao, 2024). La permanencia de la «periferialización» del conflicto es quizá la prueba sumaria de la impotencia política del Estado y, al mismo tiempo, de la continuidad de los insumos sociales necesarios para su persistencia territorial.

El departamento del Cauca no ha sido ajeno a esta situación, múltiples grupos armados ilegales disputan el control del territorio al Estado, entre ellos, las disidencias de las FARC-EP asociadas al Estado Mayor Central (EMC) y a la Segunda Marquetalia (SM), así como algunos frentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN). En este contexto, han sido constantes las amenazas, masacres, secuestros, extorsiones, atentados terroristas, desplazamientos forzados, entre otros, generando un panorama de victimización similar al vivido en otros periodos anteriores al Acuerdo de paz (Sánchez, 2020). El municipio de Cajibío, departamento del Cauca, ha sido un territorio estratégico en este contexto de disputa, donde la presencia del Frente Jaime Martínez, alineado al EMC, ha ocasionado una afectación sistemática contra la población rural, desencadenando en un ambiente de zozobra e incertidumbre permanentes y enterrando las esperanzas que otrora produjo el Acuerdo de paz.

Este actor criminal se consolida precisamente hacia 2017, en el marco de la abjuración del Acuerdo de paz, producto de los remanentes de los Frentes 6 (Hernando González Acosta) y 30 (José Antonio Páez), así como de las columnas móviles Miller Perdomo y Jacobo Arenas (Preciado, Cajiao, Tobo y López, 2023, p. 9). Actualmente expande su control territorial hacia otros municipios del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca, lo que ha mostrado su capacidad de reconfiguración bélica, expresada en la disputa que se produce con el Estado y otros grupos armados ilegales en el territorio

(Johnson, Gómez, Aguirre y Albarracín, 2024, pp. 44-48). Dirigidos por alias Marlon Vásquez, popularizado recientemente por un comunicado en el que anuncia la creación del Bloque Central Isafías Pardo, adscrito al EMC, el cual vino a concentrar nuevamente los frentes de los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Huila y Tolima, este grupo armado ilegal ha llevado a cabo una serie de acciones bélicas contra la Fuerza Pública y la población civil, claves en la disputa territorial (Rodríguez, 2024, abril 1).

A su vez, mucha de la población de las zonas rurales ha retomado o se ha involucrado en la siembra de cultivos ilícitos —principalmente, coca—, lo que ha contribuido al incremento de la presencia de este grupo armado ilegal y, viceversa, la presencia de un actor como este termina contribuyendo a la expansión de la siembra (UNODC, 2023). Sin embargo, lejos de asumir una posición dócil o «aterrorizada», las comunidades logran *convivir* con el actor criminal, esto es, desempeñan las actividades sociales propias de la vida diaria adaptándose a la existencia de este y a sus implicaciones para la cotidianidad. En este sentido, no es una cuestión menor interrogarse por la forma en que el grupo armado ilegal, Frente Jaime Martínez, regula la vida social de la población rural de Cajibío, teniendo en cuenta, no obstante, la respuesta que se genera en el marco de sus implicaciones coercitivas y no coercitivas.

[251]

Esto involucra no sólo considerar la normatividad impuesta que permite la regulación, sino las consecuencias que se desencadenan de abajo-hacia-arriba, esto es, que surgen desde la población rural y que influyen en las decisiones que toma el Frente Jaime Martínez. Por lo tanto y relacionado con esto, resulta necesario plantear en un plano multidimensional el entretejimiento de la relación entre grupo armado ilegal y población rural en virtud de la amenaza coercitiva que este representa, pero que no llega a ser absoluta ni justificación única. Con base en estas precisiones fundamentales, el objetivo central del artículo consiste en analizar la forma en que el grupo armado ilegal Frente Jaime Martínez regula la vida social de la población rural de Cajibío, manejando como dimensiones de análisis las implicaciones coercitivas y no coercitivas que se producen.

Las investigaciones que han estudiado este tipo de fenómenos de regulación social los abordan a partir de la perspectiva de la gobernanza criminal, concentrándose específicamente en lo concerniente a la relación de esta respecto a la gobernanza estatal, de tal forma que se enfatizan los

elementos simbióticos, la exclusión que supone una frente a la otra o, incluso, cómo el poder político llega a ser cooptado por la criminalidad (Cardozo, 2022; Blattman, Duncan, Lessing y Tobón, 2023; Niño, Guerrero y Rivas, 2023). Esto lleva a que se subraye, directa o indirectamente, la existencia de una crisis del Estado en diferentes ámbitos, lo cual se encuentra relacionado con la incapacidad que muestra para hacerse del ejercicio de la autoridad en el territorio —soberanía—. Esto da lugar no sólo a una presupuesta ausencia o debilidad estatal (Alda, 2014), sino que pone de manifiesto cómo los grupos armados ilegales comparten dicha autoridad en el ámbito local (Agnew y Oslender, 2010; Iazzetta y Gaiero, 2024).

Por otro lado, dentro de las investigaciones sobre gobernanza criminal se pueden encontrar trabajos orientados específicamente a interrogarse por la relación entre actores criminales y el establecimiento de normatividades paraestatales. Estos llegan a vincular las formas de operación criminal respecto a fenómenos complejos de regulación social, involucrando dimensiones tanto propiamente locales como transnacionales (Herrera, 2021; García y Mantilla, 2021; Martens *et al.*, 2022). Este tipo de investigaciones se caracterizan por priorizar el matiz social de la gobernanza criminal, es decir, por enfocar los referentes de valor a través de los cuales se incrusta el poder criminal al interior de la vida cotidiana de los gobernados, lo que puede conllevar al afianzamiento de un duopolio de poder —frente al Estado— o, en casos extremos, a respuestas violentas que desencadenan en ciclos de victimización.

Esto refleja que, desde diferentes perspectivas, la cuestión tocante al funcionamiento de las gobernanzas criminales tiene que ver con la interacción que se lleva a cabo con la población civil en sentido amplio: bien sea a fin de diagnosticar el estado de la gobernanza estatal o bien sea para caracterizar las consecuencias directas en la convivencia social de quienes son objeto de la gobernanza criminal. Siguiendo esta línea, este artículo busca acercarse a la relación que se establece entre un grupo armado ilegal y la población civil, poniendo el foco en la vida cotidiana y sus formas de expresión social, pero sin dejar de considerar que esta relación supone la existencia de un fenómeno de poder paraestatal que implica que el Estado comparte la capacidad de ejercer la autoridad en el territorio. Es en esta transición hacia expectativas de obediencia en la que se integran las actividades de regulación social que lleva a cabo el grupo armado ilegal, permitiendo pensar esta interacción a partir de las sinergias

que se generan y contribuyendo a la ampliación de los estudios políticos sobre gobernanzas criminales. La pertinencia de esta orientación analítica consiste, precisamente, en mostrar un fenómeno que no sólo se restringe al uso de la coerción, sino que implica mecanismos no coercitivos a fin de legitimar las pretensiones regulativas.

1. Gobernanzas criminales y circulación del poder criminal

Una de las discusiones actuales en el ámbito académico tiene que ver con el estatus político de los grupos armados ilegales después del Acuerdo de paz con las FARC-EP (García y Hernández, 2024). Si bien el Gobierno nacional, a través de la Ley 1908 de 2022, clasifica a las disidencias de las FARC-EP, alineadas al EMC o a la SM, como grupos armados organizados (GAO) y complementariamente, mediante la Ley 2272 de 2022, autoriza a este tipo de GAO para alcanzar acuerdos vía negociación política, establecer este criterio institucional para dirimir si se trata de insurgencias o de organizaciones criminales genera múltiples problemas analíticos. Por una parte, porque esta perspectiva restringe lo político a la búsqueda de los grupos armados ilegales por hacerse del poder estatal a fin de instaurar principios ideológicos u objetivos políticos, y por otra, porque operativamente los grupos armados ilegales —insurgencias o no— continúan operando como organizaciones criminales que están inmersas en mercados ilícitos como el mercado de la cocaína.

[253]

De acuerdo con Benjamin Lessing (2021), el accionar de los actores armados no estatales puede entenderse a partir de dos conceptos, gobernanza rebelde y gobernanza criminal, cuya diferencia principal estribaría en que los criminales a menudo gobiernan sin objetivos de construcción del Estado, ideologías abiertamente políticas o un fuerte control territorial. Sin embargo, claro es que tanto el EMC como la SM apelan a discursos donde se enarbolan supuestas causas sociales del conflicto, donde se reafirman vagas ideologías revolucionarias bolivarianas o socialistas, y donde el control territorial es sólido y se disputa constantemente al Estado; tanto como se valen de crímenes para lograr fines económicos extractivos, moviéndose en y administrando mercados ilícitos como el mercado de la cocaína. Esto provoca que la diferenciación de Lessing (2021) resulte esencialmente obsoleta, pues los elementos diferenciales entre ambos tipos de gobernanza son indistinguibles en el caso de las disidencias de las FARC-EP.

Frente a este tipo de dualidades, Reynell Badillo y Luis Fernando Trejos (2023) muestran otra cara de la moneda: en el caso del Clan del Golfo —otro de los denominados GAO— se trata de un grupo armado ilegal que surge con una prominente actividad criminal en detrimento de este tipo de justificaciones políticas que, sin embargo, se «politiza». Esto en el sentido de que llega a declarar, incluso dentro de sus estatutos organizativos, la resistencia armada contra el Estado como una de sus principales funciones, así como la transformación de condiciones estructurales vinculadas a la pobreza rural como su principal fin subversivo.

En el marco de estas dos perspectivas es posible tender puentes teóricos que permitan asumir de mejor forma el estatus de las disidencias de las FARC-EP. Convengamos que la dimensión política de los rebeldes es similar a la politización de los criminales y que, a su vez, ambas coinciden con la perspectiva del Gobierno nacional, es decir, en tanto que se mueven dentro de los principios ideológicos y fines políticos de los grupos armados ilegales. No obstante, esto resulta tremendamente restrictivo al momento de analizar cómo operan este tipo de actores, esto es, cómo en los territorios llegan a instaurar normatividades que permiten regular la vida social de la población civil, donde el ejercicio de poder por parte del grupo armado ilegal se fundamenta en mecanismos coercitivos y no coercitivos que permiten la estabilización de su posición en el territorio.

Si se amplía el espectro analítico, este tipo de grupos armados ilegales son políticos, precisamente por su capacidad de imponer pautas de ordenamiento social con base en la amenaza del uso de la coerción, pero que no se restringe a esta, sino que implica, al mismo tiempo, la promoción de actividades de administración de lo público y orientadas a garantizar su legitimidad. Lo político entonces no se ve de arriba-hacia-abajo sino de abajo-hacia-arriba, de tal forma que es posible que lo rebelde y lo criminal convivan en una misma dimensión práctica. Tanto rebeldes como criminales operan al margen de la legalidad estatal, pero vinculados a esta, su condición ontológica es posible precisamente en virtud del marco de referencia jurídico que establece el Estado y que da sentido al accionar delictivo, así como criminales y rebeldes pueden propender por la imposición de normatividades paraestatales que les permiten gobernar, a fin de facilitar la satisfacción de sus intereses particulares.

El problema se dirime entonces en que ambos tipos de actores pueden ser vistos como actores políticos y que es el investigador quien, en el marco de su objeto de estudio, da relevancia a las denominaciones rebeldes o criminales. En este caso específico, se dejan de lado los «principios ideológicos y fines políticos» y se dirige la atención hacia cómo se imponen normatividades paraestatales con base en mecanismos coercitivos y no coercitivos. Al respecto, la propuesta de Lessing (2021) resulta útil, pues entiende la gobernanza criminal como la imposición de normas al comportamiento por parte de un actor criminal, lo que involucra criminales miembros, criminales no miembros y civiles no criminales.¹

Esta concepción permite considerar el fenómeno de la gobernanza criminal como simbiótico o parasitario, de tal forma que los criminales vienen a aprovecharse de las debilidades estatales o de la susceptibilidad a la corrupción, incluso en contextos de fuerte presencia institucional (Lessing, 2021; Herrera, 2021). Esto significa que convive el poder estatal y criminal y que en muchas ocasiones se complementan, de manera que se establecen duopolios de poder que obligan a los sujetos de dicha gobernanza a navegar entre el Estado y las autoridades criminales, las cuales juntas, pero en oposición, ordenan la vida cotidiana (Lessing, 2022, p. 12). Por consiguiente, que la perspectiva según la cual los grupos armados ilegales se hacen del control del territorio únicamente en virtud de la ausencia del Estado, desconoce la complementariedad que se establece incluso en escenarios donde su presencia es fundamental en la regulación de las múltiples actividades sociales.

Esto implica que, lejos de suponer una relación excluyente, la gobernanza estatal y la gobernanza criminal coexisten en ambientes de disputa o de cooperación indirecta. En municipios como Cajibío confluyen variables que se pueden denominar como de ausencia estatal y, al mismo tiempo, opera la red simbólica e institucional del Estado expresada en el reconocimiento de sus procedimientos, tanto como las disidencias de las FARC-EP regulan de diferentes formas la vida social de las poblaciones locales. Por consiguiente, los grupos armados ilegales como el Frente Jaime Martínez se mueven en contextos ambivalentes y fundamentan sus actividades criminales en la relación que se establece con la población rural, de tal forma que, más allá de delitos aislados o «crímenes puros», se

¹ A lo cual habría que agregar, incluso, a los actores estatales, quienes llegan a participar de actos de corrupción que los vinculan con formas de gobierno criminal.

propende por configurar patrones sistemáticos de ordenamiento social que facilitan el control del territorio.

De acuerdo con Lessing (2022, p. 12), en algunas formas de gobierno criminal el poder es en gran medida personalista, fluyendo de «jefes», «donos» y «patrones» carismáticos, en otras fluye a través de las normas, ideales y procedimientos compartidos, y en otras se pueden garantizar acciones eficientes y eficaces que apuntalan la posición de poder. Sin embargo, y aunque estas fuentes de poder son analíticamente relevantes a la hora analizar los fenómenos de gobernanza criminal, necesariamente hay que partir de que la circulación del poder criminal y su cristalización en un orden de dominación sólo es posible por medio de su institucionalización. Es decir, no es suficiente con percibir el poder como una relación esencialista del tipo A actúa sobre B, sino que esta relación se configura como tal fundamentalmente en la medida en que gobernantes y gobernados comparten un marco de referencia que encuadra expectativas de mando-obediencia.

[256]

Si bien el poder criminal puede llegar a fluir a partir de jefes carismáticos o de buenas acciones que son aceptadas por la población civil, son las instituciones —normatividades e incluso burocracias rudimentarias— las que permiten que aún en ausencia de estas fuentes los actores criminales mantengan su posición de poder. Aunque generalmente la autoridad es representada por los elementos pertenecientes al actor criminal, cuando la gobernanza criminal se complejiza progresivamente se pueden delegar posiciones de poder a personas civiles u otros criminales no miembros —lo que puede verse con respecto a milicianos, soplones, entre otros, quienes, aunque no necesariamente hacen parte del actor criminal, representan su posición frente a los gobernados—, provocando que estos participen de una relación investida por un halo de objetividad social.

Es aquí donde se encuentra la principal virtud explicativa de la gobernanza criminal, pues supone que el poder criminal se cristaliza en instituciones como la normatividad impuesta por parte del actor criminal. Esto significa que el gobierno constituye un medio y un fin de forma paralela, pues la observación de las normas impuestas garantiza la estabilidad existencial de las pretensiones extractivas, así como facilita el control por encima de los competidores que pueden encontrarse en disputa de un mismo territorio. A su vez, estos buscan su imposición proporcionando

espacios para la participación en la toma de decisiones, lo que incluye asambleas públicas y reuniones a fin de alcanzar acuerdos con la población civil, de tal forma que también se utilizan mecanismos no coercitivos.

2. Metodología

Se planteó un método cualitativo como herramienta científica que permite captar el sentido de los hechos observados en virtud del contenido significativo asignado en las interacciones sociales. Esto es, que implica adentrarse, con un interés cognoscitivo, en la interacción permanente que se establece entre el desarrollo experiencial del actor y los contextos sociales e históricos bajo los cuales opera. De tal forma que lo específicamente metodológico consiste en la capacidad del investigador de aislar una parte de la realidad social y, con base en la relación lógica de referentes teóricos y datos empíricos, imputar causaciones de la acción que puedan explicar por qué se actuó de una forma y no de otra bajo condiciones objetivas.

Teniendo esto como punto de partida, en un primer momento se buscó la inmersión dentro del contexto de las veredas Los Ángeles y La Meseta, seleccionadas como casos de estudio. Posteriormente, se recolectaron entrevistas tipo historias de vida de tres pobladores, las cuales brindaron los insumos necesarios para la elaboración de este artículo. La elección de los entrevistados se hizo teniendo en cuenta que sus biografías sociales resultaran complementarias en lo referente a conocimiento de la zona y participación en las formas de organización comunitaria que son promovidas, a fin de obtener perspectivas distintas, tanto de sus dinámicas cotidianas como de la relación que se estableció con el grupo armado ilegal en el territorio.

[257]

Cuadro 1. Perfiles de las personas que fueron entrevistadas durante el trabajo de campo.

Entrevistado	Edad	Sexo	Antigüedad en la región	Actividades comunitarias	Vereda
A	53	Mujer	Nació y creció en el territorio	Organización de mujeres	Los Ángeles
B	55	Hombre	Nació y creció en el territorio	Mingas	Los Ángeles
C	58	Hombre	Nació y creció en el territorio	Mingas	La Meseta

Fuente: elaboración propia.

3. Breve contexto del departamento del Cauca y del municipio de Cajibío

El departamento del Cauca se caracteriza por su predominancia rural, de alrededor de 1 464 488 habitantes, 62,72% reside en centros poblados —pequeñas aglomeraciones en áreas rurales— y zonas rurales dispersas (DANE, s. f.); asimismo, lo que se expresa en una economía agrícola y primaria, vinculada al cultivo extensivo de la caña de azúcar, la explotación de recursos forestales —cultivo extensivo de pino y eucalipto—, la ganadería y, en menor medida, cultivos permanentes —fique, café, caña panelera, entre otros— y transitorios —tomate, yuca, entre otros—.

En lo que respecta al desarrollo del conflicto armado, históricamente ha habido presencia de grupos armados ilegales. En la década de 1980 fue relevante el papel que desempeñó el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), guerrilla de origen indígena, así como fue un territorio clave en la expansión estratégica de guerrillas como las FARC-EP y el ELN. La victimización que produjo el conflicto en el Cauca en el periodo de 1985 a 2015 se estipula en alrededor de 400 000 personas afectadas, con un ritmo de reparación extremadamente lento que se estipula en cerca de 10% de las víctimas registradas (Chará y Hernández, 2016, p. 104), lo que refleja no sólo la constante afectación territorial, sino que pone de relieve la incapacidad del Estado para atender una situación persistente de victimización que llega a reavivarse en las distintas etapas de desarrollo del conflicto.

La tercera cuestión tiene que ver con la siembra de cultivos ilícitos. Sin lugar a duda, su arraigo en el departamento está vinculado con la presencia histórica de los grupos armados ilegales, no obstante, los niveles de siembra han dado un salto abismal: de 2929 hectáreas en 2001 a 26 223 en 2022, según última fecha de monitoreo (UNODC, 2023, p. 130). De acuerdo con estas cifras, se mantuvieron niveles bajos hasta años previos a la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP, el cual supuso una verdadera ruptura con respecto a la siembra, pues conlleva una tendencia exponencial que no ha podido ser revertida; asimismo, convirtiéndose en una zona de enclaves, esto es, espacios geográficos donde, por su utilidad estratégica para los grupos armados ilegales y la facilitación de la comercialización del producto final, el rendimiento —producción anual de hoja de coca por hectárea— tiende a incrementarse.

[258]

La realidad de Cajibío no ha estado aislada de este tipo de dinámicas departamentales. Al igual que el Cauca, se caracteriza por su predominancia rural, si bien con una diferencia mucho más acentuada: mientras 3,77% es población urbana, 96,2% reside en centros poblados y zonas rurales dispersas. De igual forma, las condiciones de vida reflejan enormes disparidades: la incidencia de la pobreza multidimensional, por ejemplo, en la cabecera es de 19,8%, mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas es de 59,3% (Calvijo *et al.*, 2023). De la misma forma, su economía es fundamentalmente agrícola: destacan la explotación de recursos forestales —cultivo extensivo de pino y eucalipto por parte de la empresa Smurfit Kappa—, ganadería y cultivos permanentes y transitorios —en este caso, con una mayor relevancia de la caña panelera frente a otros como el café—.

Cajibío se ha caracterizado históricamente por ser un epicentro de protesta social y campesina, inicialmente, contra el gran propietario o terrateniente, y posteriormente contra el campesino medio acomodado, e incluso contra el pequeño propietario, lo que muestra un carácter «factual y momentáneo» (Lugo, 2010, p. 328). Sin lugar a duda, cuestiones que estuvieron relacionadas con la posesión y uso de la tierra, y las cosmovisiones que giran en torno a esta en un contexto de diversidad étnica, por lo que «tales fenómenos reflejan, ante todo, un encuentro (varias veces conflictivo) entre tres tipos de economía: la economía parcelaria, el latifundio familiar y la agroindustria forestal» (Lugo, 2011, p. 133). Estas problemáticas que continúan sin resolverse y se encuentran en el trasfondo de las vías de hecho, las protestas y las violencias sociales que todavía se presentan.

En lo referente al conflicto armado y los cultivos ilícitos, históricamente se ha visto afectado por la presencia de frentes de las antiguas FARC-EP, que en mayor o menor medida lograron hacerse del control territorial. Esto desencadenó en complejos procesos de afectación social, lo que, respecto a la victimización de hechos, como el desplazamiento forzado, permiten caracterizarlo como un municipio fuertemente expulsor de población (Luque, 2016). Asimismo, frente a los cultivos ilícitos, tomando los mismos periodos de referencia para el Cauca, la dinámica de expansión acelerada se corresponde con la tendencia departamental: mientras en 2001 tan sólo existían 30.40 hectáreas sembradas, para 2022 fueron 364.41 hectáreas (MinJusticia, s. f.). Esto muestra que se reproduce una dinámica exponencial

[259]

que expresa un salto cuantitativo en la siembra que, de la misma forma, coincide con la firma del Acuerdo de paz con las FARC-EP en 2016.

4. El Frente Jaime Martínez y la población de las veredas Los Ángeles y La Meseta

Las veredas Los Ángeles y La Meseta se encuentran ubicadas aproximadamente a una hora del casco urbano de Cajibío. Cuentan con vías de acceso relativamente bien embastradas, aunque en temporada de lluvia es común que se dificulte el tránsito. El transporte público que pasa por la zona opera las rutas que van desde la cabecera municipal de Cajibío o Popayán hasta el corregimiento de Campo Alegre que se encuentra ubicado a unos treinta minutos y funciona con horarios que permiten a los usuarios movilizarse, tanto en la mañana como en la tarde, lo que facilita el acceso. Se caracterizan por un entorno montañoso de clima templado, las propiedades son principalmente de carácter microfundista y minifundista —0 a 3 y 3 a 10 hectáreas (ONU Mujeres y DANE, 2022)—, y los cultivos son preponderantemente de caña panelera y, en menor medida, de café.

[260]

Acceder a la cotidianidad de las comunidades que residen allí no hubiera sido posible sin los lazos familiares que me conectan directamente con el territorio. En múltiples ocasiones compartí de primera mano la vivencia diaria de mi familia y de sus allegados, quienes se dedican al cultivo de la caña, la producción y la comercialización de panela. El interés en comprender cómo se instauran gobernanzas criminales y cuál es el papel de la población rural surge precisamente de esa conexión, pues en los últimos tiempos los grupos armados ilegales incrementaron progresivamente su presencia en la zona —principalmente, hacia las veredas aledañas al corregimiento que se conoce como El Carmelo—, lo que constituyó una preocupación personal y posteriormente se transformó en un interés científico.

Si bien, de acuerdo con los entrevistados, la presencia de los grupos armados ilegales no se remonta a esta coyuntura específica —que se puede considerar como «pospandemia»—, sino que refleja un arraigo mucho más extendido de este tipo de actores en la región. Al respecto, uno de los entrevistados manifestó: «Por acá siempre ha habitado... la mayoría es las FARC y los del ELN, pero siempre ha sido más territorio de las FARC. Los antiguos, los que hemos vivido por acá, sabemos que esto siempre ha sido

guerrillero, por allá desde los dos mil esto ha sido de las FARC (Entrevistado C, comunicación personal, mayo, 2024).

Este panorama implica, por una parte, tener en cuenta que en mayor o menor grado la normalización de la presencia de los grupos armados ilegales se construyó por más de dos décadas y, relacionado con ello, que el incremento reciente de su accionar no sorprenda a los habitantes; lejos de esto, que nunca se diera por sentada la desaparición de la antigua guerrilla y lo que esta representaba. Así, tal y como es identificado por los entrevistados, la particularidad del proceso de expansión que se vive actualmente reside en el grado de presencia más que en la presencia por sí misma —la cual se ha percibido como constante—. Para este entrevistado, estos grupos armados, «por decirlo, de la pandemia para acá, se han dejado ver más y ya es cuando se han visto las células andar por ahí y reuniones y esto y lo otro, ha sido nuevamente más presencial en la región» (Entrevistado C, comunicación personal, mayo, 2024).

El término «presencial» es clave, pues en el contexto de la narración se refiere a una interacción física con los grupos armados que no se desarrollaba desde tiempo atrás. Esto significa que el grado de presencia ya no se remite a un otro lejano —que sé que existe pero que no conozco—, sino que ahora se encarna y se percibe corporalmente. A su vez, este tipo de presencia ha estado acompañada del conjunto de normatividades sociales que se imponen por parte del grupo armado ilegal, quienes regulan diferentes actividades sociales por medio de la imposición de normas específicas que deben seguirse por parte de la comunidad.

[261]

Desde hace unos años pa' acá, estos de la Jaime Martínez son los que han impuesto el orden, digamos en cuanto a las fiestas, bazares... y los horarios también los han puesto... que después de las 7-8 de la noche no responden... y se oye que han matado gente, muchachos, gente por decirlo... ehh, que se rumora también que han sido pues ladrones o que han hecho cosas delictivas... pues que yo sepa que han matado algún campesino así, que no tenga antecedentes, no, no he escuchado... siempre es que algún ladrón o ladrón de motos... siempre es lo que escucho (Entrevistado A, comunicación personal, mayo, 2024).

Es así como el actor criminal, a través de este tipo de normas de comportamiento, impone su rol como agente regulador de la vida social. Esto requiere, como se puede observar, de la justificación de que se actúa

frente a personas que «lo merecen», lo que en cierta medida es compartido por los civiles —entiéndase, indirectamente aceptado—, pues se percibe que cualquier tipo de castigo o represalia se encuentran justificados y, por consiguiente, que si se actúa conforme a las normas establecidas y dentro de la «legalidad» no habrá lugar a acción arbitraria. De ello se puede inferir que es la proporción de un bien público como la seguridad frente a los «criminales» lo que garantiza esta aceptación, pues no sólo se reconoce el ejercicio de la violencia como fuente de la observación de las normas, sino que además se aquiescente que se llevan a cabo en el marco de ciertos bienes comunes.

Al interrogar qué tipo de castigos se imponen a quienes infringen las normas, por ejemplo, en contextos como las fiestas que se realizan en la vereda, se mencionó que «los multan o los amarran. Si el borracho está cansón, insultando, poniendo el desorden, los amarran... si es de problemas o x, los multan... a las mujeres también» (Entrevistado A, comunicación personal, mayo, 2024). Indudablemente, este tipo de métodos generan un impacto profundo en la población rural, pues por una parte se exponen a exacciones económicas que pueden resultar impagables y, por otra, se exponen a la vergüenza pública. Con esto se logra que quienes, aunque no asistan a este tipo de eventos, propendan por la observación de las normas que se imponen en otros ámbitos, entre los que se encuentran: movilidad —no usar casco al transitar por la vereda para facilitar la identificación de las personas— y relacionamiento comunitario —reportar la presencia de personas desconocidas o que puedan resultar sospechosas—.

Durante el desarrollo del trabajo de campo se encontró una situación de victimización relatada por uno de los entrevistados que resultó de una riqueza empírica invaluable. Se trata de un caso de desplazamiento forzado, el cual fue causado por el actor criminal y representó un conflicto interno para los habitantes de Los Ángeles. Don Jesús era una persona apreciada por la comunidad de esta vereda, principalmente, porque había promovido acciones en beneficio común, como el embalastramiento de la vía que comunica con La Tetilla y que dirige hacia Popayán, la realización de fiestas en su finca con cantantes conocidos en el departamento o facilitando el acceso a sus piscinas, ubicadas al interior de una de sus dos fincas. Por todas estas razones, los hechos que acaecieron en relación a su secuestro y posterior desplazamiento generaron preocupación al interior de la comunidad.

Antes del hostigamiento de la guerrilla lo habían secuestrado, se cree que por la misma guerrilla... se cree que por ellos él duró dos semanas secuestrado, luego lo soltaron y bueno, pues ya el hombre fue más precavido, ya no volvió a ser tan visible... después de unos seis meses de que lo habían secuestrado, ahí fue cuando ya le llegaron a la finca a darle destierro, por decirlo así, supuestamente iban por él, pero no estaba... entonces ya fue cuando hicieron disparos, hostigamiento, en las dos fincas que él tenía en la región, y ya pues el hombre se fue, se fue pues porque era un grupo armado [...]. Supuestamente, en las reuniones ellos dicen que es que él se las debe, que es un delincuente y que a ellos les ha faltado, entonces que han cogido las fincas en parte de pago, ellos lo han nombrado como un «botín de guerra» (Entrevistado B, comunicación personal, mayo, 2024).

El caso de don Jesús contradijo la creencia de la población en torno a que el grupo armado actuaba únicamente en defensa de la seguridad y el bien común, lo que llevó a poner en vilo las acusaciones y movilizó a la acción en este sentido. La primera medida que se tomó fue quitar los pendones y anuncios que se dejaron en sus fincas en honor a la Jaime Martínez, lo que incluía frases apologistas e intimidantes; asimismo, por medio de las reuniones a las que convocó el grupo armado después de los hechos acontecidos, donde se expusieron las razones que los llevaron a tomar las represalias contra don Jesús, en cierta parte de la comunidad se generó un malestar que llegó a ser expresado, si bien no directamente, esto es, la comunidad estuvo dividida: algunos de los pobladores no quisieron asistir a las reuniones, otros vieron con indiferencia los hechos, mientras que una parte dialogó con el grupo armado.

[263]

Al interrogar al entrevistado por cuál fue la postura de la comunidad en estas reuniones se afirmó que:

La gente no estuvo de acuerdo en eso, entonces... ellos tampoco violentaron a nadie... entonces se ven visibles, hicieron como unas dos, tres reuniones, los ve uno frecuentar sí, porque allí arriba, a la finca, ahora último han vuelto, a vivir ahí, a quedarse una noche, un par de noches, pero ya a ponerle leyes a la comunidad no, pues la gente respeta, porque en las reuniones dijeron que eso era de ellos, entonces nadie se va a ir a meter, porque pues el que tiene las armas es el que manda (Entrevistado B, comunicación personal, mayo, 2024).

Esto evidencia que, a pesar de no poder hacer nada con respecto al caso de don Jesús y del descontento, externamente la población se

vio obligada a aceptar su destierro y además de ello a participar de las actividades que propuso la Jaime Martínez en cuanto al mantenimiento de los predios. Esto requirió de varias mingas —espacios de organización a través de los cuales se busca atender los asuntos comunes que afectan a la comunidad: mantenimiento de vías, atención de emergencias cuando le suceden a alguno de los vecinos o cumplimiento de los mandatos que fueron proporcionados por el actor criminal, como en el caso de don Jesús—, realizadas para limpiar ambas casas, los potreros y cultivos de café, a fin de que las fincas no se abandonaran y se mantuvieran con cierto cuidado.

No obstante, las inconformidades calaron hondo y llegaron a degradar el reconocimiento de la posición de poder del grupo armado. Esto se vio reflejado en que, al mismo tiempo, la Jaime Martínez lanzó propuestas de implementación de normas sociales que no habían sido previstas, lo cual encontró una resistencia mucho más explícita por parte de la población. Fue así como, durante reuniones posteriores, y valiéndose de las supuestas amenazas que representan personas como don Jesús, el grupo armado trató de buscar la aquiescencia de la comunidad frente a sus pretensiones regulatorias:

[264]

Ellos sí lanzaron la propuesta de carnetizar la gente, porque supuestamente entran otros grupos a robar y a matar, y dicen que son ellos, entonces por eso quisieron poner esa ley de carnetización y de dar cartas, y de que la junta, que todos en la vereda tienen que ser registrados, pa' no dejar meter gente desconocida que venga a nombre de ellos de pronto a robar [...], han querido poner ese orden, sea bien pa' ellos, pues supuestamente, y pa' la comunidad también, eso es lo que ellos quieren decir [...], pero la gente no les copió... pa' más adentro esa ley sí la tienen [...], pero aquí no han insistido ni han obligado a nadie (Entrevistado B, comunicación personal, mayo, 2024).

De acuerdo con la narración del entrevistado, la comunidad manifestó al grupo armado que ellos no estaban acostumbrados a este tipo de «leyes» y que en la vereda todos los residentes eran conocidos, lo que condensó la posición de «no copiar»² a las propuestas del actor criminal. Esto muestra que hubo una renuencia a adoptar ciertas medidas de este tipo, las cuales implican un control mucho mayor de la población y que, si bien la última palabra la tiene el grupo armado y la sustenta con las armas, la población

² Coloquialmente, se refiere a no obedecer, no acatar, no creer, no atender o no prestar atención.

hizo manifiesta su posición directa o indirectamente, y con las reservas del caso. Esto logró, al menos por el momento, que el grupo armado renunciara a sus pretensiones o que, por lo menos, no encontrara el apoyo necesario para implementarlas, poniendo de relieve que en acciones coercitivas de mayor envergadura se llega a propender por la aquiescencia de la población.

Sin lugar a duda, otra de las razones por las cuales el grupo armado desistió tiene que ver con que en Los Ángeles o La Meseta no se han sembrado cultivos ilícitos, por lo que no hay un interés económico preponderante.³ Para el entrevistado, entre las razones de que la población no haya entrado al mercado ilícito está que:

Aquí no se ve un dueño de un pedazo de tierra que sea joven, entonces a la gente ya no le interesa aventurar, tienen sus trabajitos, sus cultivitos de caña, y no les interesa mucho... los que sí se han ido de pronto son hijos, jóvenes, por el cuento de raspar, que ganan mejor jornal y la ambición de ganar algo más, lo que no puede pagar un cañero o un cafetero, porque pues no les da (Entrevistado B, comunicación personal, mayo, 2024).

Este factor repercute en que no exista aún para el grupo armado incentivos que los lleven a imponer regulaciones por la fuerza. Lo que muestra que existe una relación directa entre la siembra de cultivos ilícitos y el grado de interés de los grupos armados en normativizar la vida social, pues finalmente los beneficios económicos relacionados con la transformación y comercialización de la cocaína resultan fundamentales; y asimismo, que si bien el grupo armado no ha promovido u obligado a la siembra del ilícito, que en las comunidades se viva una dinámica en la cual son los jóvenes quienes buscan una oportunidad en este tipo de mercados, debido principalmente a la imposibilidad de igualar los salarios que son pagados en las zonas cocaleras y a la búsqueda de mejores oportunidades.

[265]

5. Discusión

Uno de los temas que se estudian en la literatura sobre gobernanza criminal, en sentido amplio, tiene que ver con cómo los actores criminales

³ En otros lugares, más «hacia adentro» —en corregimientos como Campo Alegre y El Carmelo—, donde sí hay cultivos ilícitos, es de conocimiento común que se tienen regulaciones más intensas y se impone un control social más coercitivo.

tienen la capacidad de hacerse del apoyo de la población civil y, a partir de ello, cuál es la respuesta que se genera en el marco de sinergias sociales (Castañeda, 2018; Guerra, 2023). Esta respuesta no sólo se refiere a expresiones directas o indirectas de aquiescencia o cooperación, sino que está relacionada con el grado en que se *internalizan* las normas impuestas y su sanción por parte del actor criminal. Es decir, implica una orientación en la cual la vivencia social cobra un valor renovado, pues permite justipreciar la participación de la población civil a partir de la forma en que cotidianamente se reproduce la vigencia social de la normatividad. Es en este sentido que casos como el de don Jesús muestran que la pérdida de legitimidad que la Jaime Martínez había logrado con ciertas normas va en detrimento de sus posibilidades de actuar como agente regulador.

Sin lugar a duda, esto no significa que las armas —o, si se quiere, la capacidad de coercionar— no continúen siendo el recurso principal del actor criminal, más bien quiere decir que no es el único. Por lo tanto, en contextos de relativo dominio y estabilidad de las normas establecidas, el actor criminal puede prescindir de la justificación armada y optar por mecanismos no coercitivos para garantizar la aquiescencia o cooperación, en este caso, a partir de asambleas o reuniones con la población civil, donde esta adquiere un papel activo en el gobierno criminal y forma parte de este, más allá de la victimización y el miedo. Así, los criminales pueden estar más interesados en medidas populares que en medidas que generen rechazo y que puedan degradar las normas operativas, conformándose con controlar ciertas áreas sociales y desistiendo de otras. De esta forma, la gobernanza criminal se percibe como una relación dinámica y con un carácter menos coercitivo, en la cual la respuesta de la población civil puede influir en los cursos de acción de los criminales y sus consecuencias.

La cuestión de la legitimidad se ha estudiado a partir de múltiples perspectivas, en relación a cómo la legitimidad estatal se ve afectada por las actividades de las organizaciones criminales (Barney, 2018) y a cómo estas pueden propender o prescindir de la legitimidad a fin de lograr sus objetivos extractivos (Rodrigues, Pimenta, Miranda y Quirino, 2021). Sin embargo, no se ha puesto el foco de análisis en la circulación social de las expectativas de gobierno que se generan, cuyo comportamiento puede expresar un grado de internalización que frecuentemente se da

por supuesto o inexistente. Al respecto, lo fundamental es identificar qué es lo que detona que el actor criminal emplee mecanismos coercitivos o no coercitivos que permiten esta adhesión cotidiana en la vida social de la población civil, los cuales se emplean en función de sus intereses criminales en el territorio.

Conclusiones

La regulación de la vida social de la población rural del municipio de Cajibío por parte del grupo armado ilegal Frente Jaime Martínez evidencia, por un lado, que la población ha internalizado la normatividad impuesta y, en cierta medida, que llega a la legitimación de la posición de poder que ostenta el grupo armado ilegal; asimismo, las arbitrariedades de medidas tomadas como en el caso de don Jesús generan un descontento social que lleva a la manifestación de una inconformidad respecto a la posición de gobierno, lo cual implica que esta legitimación no es absoluta ni se encuentra lo suficientemente institucionalizada. Este escenario muestra que la relación actor criminal-población rural no se trata de una relación absolutamente coercitiva, en la cual las armas son la última palabra, sino que, por el contrario, refleja que las normas establecidas son observadas tanto por su reproducción en la cotidianidad de la población como por la propensión del actor criminal a garantizar la aprobación social de estas por medio de mecanismos no coercitivos.

[267]

En esta línea, la investigación permitió evidenciar que lo que detona la acción coercitiva o no coercitiva del grupo armado ilegal es el interés extractivo. En este caso, en el territorio no existe aún un mercado ilícito que ancle el interés del Frente Jaime Martínez en emplear mecanismos más efectivos que puedan garantizar los réditos económicos a obtener. Sin embargo, sí se pudo observar cómo la coca provoca el desplazamiento de la población joven hacia las zonas cocaleras donde los salarios que se ofrecen son mayores y donde el grupo armado ilegal tiene una presencia más fuerte, lo que permite relacionar la forma en que actúa el Frente Jaime Martínez con respecto al grado de interés extractivo que se tiene en el territorio. Esto constituye un aporte fundamental para los estudios políticos sobre gobernanza criminal en el marco del conflicto armado que persiste en múltiples territorios, permitiendo integrar dimensiones conceptuales y empíricas que hasta el momento se han pensado de forma aislada o como mutuamente excluyentes.

Referencias bibliográficas

1. Agnew, John y Oslender, 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. Alda, Sonia. (2014). Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia*, (124), pp. 73-107. <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i124.52>
3. Badillo-Sarmiento, Reynell y Trejos-Rosero, Luis Fernando. (2023). Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia como grupo armado politizado. Un nuevo paradigma del crimen organizado. *Revista Científica General José María Córdoba*, 21 (42), pp. 327-351. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1053>
4. Barney, Martín. (2018). Seguridad nacional y legitimidad: el caso de los Zetas. *SocioTam*, 28 (2), pp. 9-41. <https://doi.org/10.29059/sociotam.v28i2.69>
5. Blattman, Christopher; Duncan, Gustavo; Lessing, Benjamin & Tobón, Santiago. (2023). Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance. *Development Economics Center Working Paper*, 2022-85. https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/2022/06/BFI_WP_2022-85.pdf
6. Cardozo, Alejandro. (2022). Del empoderamiento popular a las gobernanzas criminales: discurso y praxis en Venezuela (1999-2022). *Revista Científica General José María Córdoba*, 20 (40), pp. 871-890. <https://doi.org/10.21830/19006586.1014>
7. Castañeda, Juan. (2018). Complejidad de la legitimación de la violencia y el conflicto armado en Colombia. *Perspectivas*, 3 (10), pp. 160-168. <https://revistas.uniminuto.edu/index.php/Pers/article/view/1781>
8. Chará, William y Hernández, Valentina. (2016). Las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Cauca 1985-2015. *Revista Via Iuris*, 21, pp. 85-107. <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/Vialuris/article/view/724>
9. Clavijo Sánchez, Natalia et al. (2023). *Resultados del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas*. Bogotá D.C, Cundinamarca. Secretaría Distrital de Planeación y ANT. <https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/af-dts-bogota-v1.pdf>
10. Colombia. Congreso de la República. Ley 1908. (9 de julio de 2018). Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87301>
11. 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>

12. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Geovisor CNPV 2018. <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/sociedad/cnpv-2018/?lt=4.456007353293281&lg=-73.2781601239999&z=5>
13. García, Juan, y Hernández, Aura. (2024). Las disidencias de las FARC-EP: ¿continuación de esta guerrilla o nuevos grupos criminales? *Política y Sociedad*, 61 (2), pp. 1-17. <https://doi.org/10.5209/poso.87249>
14. García, Viviana & Mantilla, Jorge. (2021). Contested Borders: Organized Crime, Governance, and Bordering Practices in Colombia-Venezuela Borderlands. *Trends in Organized Crime*, 24, pp. 265-281. <https://doi.org/10.1007/s12117-020-09399-3>
15. Guerra, Edgar. (2023). Organizaciones criminales. Apuntes desde la Teoría General de Sistemas Sociales. *Estudios Sociológicos*, 41 (123), pp. 839-866. <https://doi.org/10.24201/es.2023v41n123.2292>
16. Herrera, Joel Salvador. (2021). The Limits of Resistance to Criminal Governance: Cyclical Violence and the Aftermath of the Autodefensa Movement in Michoacán, Mexico. *Global Crime*, 22 (4), pp. 336-360. <https://doi.org/10.1080/17440572.2021.2024805>
17. Lazzetta, Marco y Gaiero, Marco. (2024). Regulación estatal del crimen y órdenes sociales híbridos. Apuntes sobre Estado y Narcotráfico en América Latina. *Relasp*, 5 (9), pp. 129-146. <https://doi.org/10.35305/rr.v5i9.149>
18. Johnson, Kyle, Gómez, Ángela, Aguirre, Ángela, y Albarracín, Daniel. (2024). *Las disidencias de las FARC-EP. Dos caminos de una guerra en construcción (Parte 2)*. CORE. <https://www.conflictresponses.org/disidencias-de-las-farc-ep-dos-caminos-de-una-guerra-en-construccion-partes-1-y-2/>
19. Lessing, Benjamin. (2021). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19 (3), pp. 854-873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
20. Lessing, Benjamin. (2022). Criminal Governance in Latin America in Comparative Perspective: Introduction to the Special Issue. *Dilemas*, 4, pp. 11-20. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52896>
21. Llorente, María; Preciado, Andrés y Cajiao, Andrés. (2024). *Paz Total. Los grupos armados ganan con cara y con sello*. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_paztotal.pdf
22. Lugo, Diego. (2010). Movilizaciones sociales y formas de lucha campesina desarrolladas en el Municipio de Cajibío (Cauca): 1990-2006. *Sociedad y Economía*, 19, pp. 305-332. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i19.4109>
23. Lugo, Diego. (2011). La tenencia de la tierra en universos campesinos. Distribución, transformaciones y luchas desarrolladas en Cajibío (Colombia), 1973-2008. *Revista CS*, 7, pp. 121-160. <https://doi.org/10.18046/recs.i7.1040>
24. Luque, Ricardo. (2016). Los desplazamientos humanos forzados recientes en el Cauca (Colombia): características e impactos sociales y espaciales. *Investigaciones Geográficas*, 65, pp. 181-200. <https://doi.org/10.14198/INGEO2016.65.11>

25. Martens, Juan et al. (2022). Entre el terror y la acumulación social del miedo: Gobernanza criminal en tres ciudades fronterizas de Paraguay con Argentina y Brasil. *Dilemas*, 4, pp. 205-232. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v15nesp4.46429>

26. Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia). (s. f.). Observatorio de Drogas Colombia. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Inicio.aspx>

27. Niño, Cesar; Guerrero, Hugo y Rivas, José. (2023). Soberanías compartidas, gobernanzas criminales y desafíos al modelo de Estado en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21 (44), pp. 887-906. <https://doi.org/10.21830/19006586.1232>

28. ONU Mujeres y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Propiedad rural en Colombia. Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos*. ONU Mujeres y DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf

29. Preciado, Andrés; Cajiao, Andrés; Tobo, Paula y López, Nicolás. (2023). *El proyecto «Estado Mayor Central». Un intento de unificación disidente*. FIP. https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_emc_finalv02.pdf

30. Ríos, Jerónimo. (2020). Una mirada territorial de la lucha armada: las FARC-EP y Sendero Luminoso. *Geopolítica(s)*, 11 (1), pp. 119-143. <https://doi.org/10.5209/geop.63321>

31. Ríos, Jerónimo. (2021). *Colombia (2016-2021). De la paz territorial a la violencia no resuelta*. Los Libros de la Catarata.

32. Rodrigues, Thiago; Pimenta, Marília; Miranda, Walter y Quirino, Júlia. (2021). Gobernanza híbrida, violencia urbana y legitimidad en tiempos de pandemia: el caso del Comando Vermelho en el Complexo do Salgueiro, de Río de Janeiro, Brasil. *Análisis Político*, 102, pp. 123-149. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99938>

33. Rodríguez, José. (2024, abril 1). Este es el historial de «Marlon», cabecilla Farc que anunció creación del bloque central. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2024/04/01/este-es-el-historial-de-marlon-cabecilla-farc-que-anuncio-creacion-del-bloque-central/>

34. Sánchez, Ricardo. (2020). *Relato de la guerra en el Cauca*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17530.pdf>

35. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2023). *Colombia. Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf



Factores endógenos y exógenos en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional. Un análisis territorial en Antioquia*

*Cristian Daniel Aguirre Henao (Colombia)**
Lorena Patricia Mancilla López (Colombia)***
James Gilberto Granada Vahos (Colombia)*****

Resumen

En este artículo se analizan los factores endógenos y exógenos que afectan la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (PPSAN) en Antioquia, usando un enfoque cualitativo basado en la teoría fundamentada y en el análisis documental. A partir de 193 entrevistas en 17 municipios de las subregiones del departamento realizadas a funcionarios y ciudadanos se examina cómo factores endógenos como la estructura institucional, la falta de planificación, problemas en la contratación de servicios y la baja capacitación de algunos funcionarios impactan negativamente en la ejecución de la PPSAN. Asimismo, factores exógenos como las tensiones político-electorales, la dependencia de insumos externos y la degradación ambiental representan desafíos adicionales que limitan el impacto de los programas alimentarios. Se concluye que la diversidad territorial de Antioquia exige políticas más adaptativas, capaces de responder a las necesidades locales y de superar la rigidez institucional para lograr una ejecución efectiva que mejore las condiciones de seguridad alimentaria en el departamento.

[271]

* Artículo derivado de la investigación *Análisis de Redes Sociales y Mapeo de los actores de la política pública de alimentación y nutrición en Antioquia*, realizado en el marco del Perfil Alimentario y Nutricional de Antioquia 2019, grupo de investigación Determinantes sociales y económico de la situación de salud y nutrición, financiado por la Gobernación de Antioquia y la Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia.

** Politólogo. Especialista en Pedagogía y Didáctica. Magíster en Políticas Públicas. Profesor investigador Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: cdaniel.aguirre@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-3871-1089 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=WpmUVLUAAAAJ>

*** Nutricionista y Dietista. Magíster en Ciencias Ambientales. Doctora en Salud Pública. Docente e investigadora Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: lorena.mancilla@udea.edu.co - Orcid: 0000-0001-8090-8497 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=6sbiPq4AAAAJ>

**** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Latinoamericanos. Investigador independiente. Correo electrónico: james.granada@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-1794-7287 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=rC3Qh1kAAAAJ>

Palabras clave

Políticas Públicas; Seguridad Alimentaria; Implementación de Políticas Públicas; Desarrollo Territorial; Colombia.

Fecha de recepción: octubre de 2024 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2025

Cómo citar este artículo

Granada Vahos, James Gilberto; Aguirre Henao, Cristian Daniel y Mancilla López, Lorena Patricia. (2025). Factores endógenos y exógenos en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional. Un análisis territorial en Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 271-297. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a11>

Endogenous and Exogenous Factors in the Implementation of Public Policy on Food and Nutritional Security. A Territorial Analysis in Antioquia

[272]

Abstract

The research analyzes the endogenous and exogenous factors affecting the implementation of the Public Policy on Food and Nutrition Security (PPSAN) in Antioquia, using a qualitative approach based on grounded theory and documentary analysis. Through 193 interviews conducted across 17 municipalities in the department's subregions, involving officials and citizens, the study examines how endogenous factors such as institutional structure, lack of planning, issues in service contracting, and inadequate training of certain officials negatively impact PPSAN's implementation. Additionally, exogenous factors like political-electoral tensions, reliance on external supplies, and environmental degradation present further challenges that limit the impact of food programs. The study concludes that the territorial diversity of Antioquia demands more adaptive policies, capable of addressing local needs and overcoming institutional rigidity to achieve effective implementation that enhances food security across the department.

Keywords

Public Policy; Food Security; Public Policy Implementation; Territorial Development; Colombia.

Introducción

La existencia de determinantes estructurales conlleva *per se* obstáculos en los procesos de agendamiento, formulación, implementación y evaluación, fijando límites al quehacer gubernamental y generando la necesidad de contar con teorías que permitan determinar criterios a tener en cuenta para estipular la implementabilidad de las políticas propuestas (Aguilar, 1992). Además, es posible que la ejecución de la política pública derive en la aparición de nuevos problemas y factores que deben ser incorporados en la marcha al modelo de implementación para evitar con ello las fallas y el fracaso de la política, realizando así ajustes marginales o incrementales para ajustar la acción pública a las características sociales, económicas, políticas e institucionales del momento (Lindblom, 1980).

Por consiguiente, las políticas públicas deben superar condiciones y escenarios para alcanzar los resultados esperados (Grindle y Thomas, 1991). La investigación en los diferentes momentos, etapas o fases contribuye a generar conocimientos sobre variables que deben ser tenidas en cuenta durante el proceso de la política con el fin de dar cumplimiento a los indicadores y metas trazadas para llegar a los impactos deseados (Fitousi, Passet, y Freyssinet, 2000). Sin embargo, y pese al creciente interés, siguen existiendo limitaciones para conocer el conjunto de variables a considerar para un adecuado desarrollo de cada política pública en su ámbito particular de aplicación (Sabatier y Mazmanian, 1979), puesto que cada problema público configura unas dinámicas que le son propias y particulares, por tanto, no existe una fórmula que suministre una respuesta unívoca a todas las problemáticas sociales.

Desde esta perspectiva, este artículo aporta tanto a los estudios políticos en general como a los que se ocupan de la implementación de las políticas, reconociendo la necesidad de generar conocimiento particular con los actores de cada ámbito de política para identificar el conjunto de factores que puedan significar obstáculos. En este texto se realiza un análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional (PPSAN) del departamento de Antioquia, territorio que constituye la segunda economía más importante de Colombia y también la segunda entidad territorial más poblada —sólo superado por Bogotá—. Para ello, se toma la información generada con actores de la política en el marco del *Perfil alimentario y nutricional de Antioquia 2019* (Gobernación de Antioquia y Universidad de Antioquia, 2019).

[273]

El departamento de Antioquia se divide en nueve subregiones — Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburrá—, en todas ellas se realizó trabajo de campo y se recolectó información que permitió establecer un conjunto de factores exógenos y endógenos a la política identificados por los actores de esta que, al ser incorporados en los procesos de formulación e implementación de la PPSAN, podrían evitar futuros fallos y aumentar la eficacia de estas. Estos factores han representado un significativo objeto de estudio en los análisis de políticas públicas, aunque, por lo general, no son estudiados de manera particular, sino juntamente con otras variables como los actores, las instituciones, los recursos, entre otros (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007).

1. Marco conceptual

Los factores que generan una afectación sobre las políticas públicas han sido nombrados en diferentes marcos y enfoques analíticos como parámetros relativamente estables y sucesos externos (Sabatier y Jenkins, 1993; Sabatier, 1999), características biofísicas y atributos de la comunidad —variables exógenas— (Ostrom, 1985, May 21-22; 2005), variables de situación y estructurales, y el sistema administrativo de implementación (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2009), entorno de la política (Scharpf, 1997) y factores determinantes (Van Meter y Van Horn, 1993), entre otras denominaciones que buscan identificar aspectos del ambiente que puedan modificar los resultados de la política. En este sentido, la identificación de estas variables busca generar un marco de actuación bajo el cual se pueda ajustar y operar la política, es decir, adecuar la acción gubernamental al entorno de aplicación, garantizando que sea social y gubernamentalmente abordable y tratable conforme a los recursos —técnicos, económicos, políticos y administrativos— disponibles (Aguilar, 2003).

Estos marcos, aunque le han dado un importante espacio a estas variables para el entendimiento de las políticas y la explicación de los cambios, suelen centrarse en variables exógenas que responden más a dinámicas coyunturales y no tanto a las particularidades territoriales, poblacionales o sectoriales preexistentes. Así, por ejemplo, los presupuestos de Paul Sabatier y Christopher Weible (2007), Fritz Scharpf (1997) y Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2009) se enfocan especialmente en situaciones que generan un cambio o efecto

[274]

sobre los actores —individuales o colectivos— disminuyendo o aumentando su margen de maniobra respecto al problema público a intervenir, por ejemplo, eventos externos que afecten el orden económico —alza en los precios de los alimentos, volatilidad del tipo de cambio, costos de los insumos intermedios—, social —desastres naturales, epidemias— y político —cambio de régimen— de manera abrupta.

Pese a esta focalización en factores coyunturales, se presenta una preocupación por comprender el entorno de aplicación de la política, en especial, en los marcos propuestos por Elinor Ostrom (1985, May 21-22; 2005) y Paul Sabatier (1993; 1999). A partir de la perspectiva del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) de Ostrom, las variables exógenas pueden afectar la estructura de la situación de acción, es decir, el entorno de aplicación donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, y desarrollan un conjunto de actividades en el marco de la política. Aquí se observan y analizan variables exógenas como i) las condiciones físicas y materiales, ii) los atributos de la comunidad y iii) las reglas en uso. Las primeras son variables que afectan directa o indirectamente el desarrollo de la política, como las condiciones topográficas, la infraestructura disponible —carreteras, transporte, acueducto—, entre otros. Las segundas hacen referencia a las características demográficas, tamaño de la comunidad, grados de educación y de empleo, entre otras. Finalmente, la tercera hace referencia a las reglas que afectan las decisiones de los participantes y establecen patrones de interacción (Ostrom, 2010).

[275]

Estos abordajes de lo que pueden ser considerados como factores exógenos y endógenos dan cuenta de un interés académico por identificar, analizar y comprender aquellas dinámicas que afectan los procesos de implementación. Si bien los procesos de formulación a través de la construcción e identificación del problema público procuran reconocer las posibles variables que puedan tener un efecto positivo o negativo sobre el desarrollo de la política, hay problemáticas que se presentan durante la ejecución y que en ocasiones no pueden ser previstas. Por ello, realizar un análisis particular de estos factores durante el proceso de implementación particular como la PPSAN contribuye a aumentar el conocimiento alrededor de un ámbito de política poco estudiado en Colombia (Pérez, Aguirre, Echavarría y Tamayo, 2020).

2. Marco metodológico

Para la identificación y análisis de estos factores en la investigación sobre la PPSAN en Antioquia se realizó un estudio cualitativo y una revisión y análisis documental que permitieron identificar características generales de los territorios. En el trabajo de campo se realizaron 193 entrevistas semiestructuradas a actores clave de la política en 17 municipios, distribuidos en las 9 subregiones del departamento. Los entrevistados fueron seleccionados por su participación en la política pública, buscando paridad según género: 97 mujeres y 96 hombres. En cuanto a su rol, 126 fueron servidores de las administraciones municipales y 67 ciudadanos beneficiarios de la política alimentaria (véase [tabla 1](#)).

Tabla 1. Sistematización de entrevistas.

Municipio	Subregión	Servidores entrevistados	Ciudadanos entrevistados	Entrevistas por municipio
Andes	Suroeste	4	6	10
Angostura	Norte	4	5	9
Apartadó	Urabá	8	5	13
Caucasia	Bajo Cauca	6	3	9
Dabeiba	Occidente	8	3	11
Girardota	Vallé de Aburrá	7	6	13
Guatapé	Oriente	12	3	15
Murindó	Urabá	7	2	9
Nechí	Bajo Cauca	7	4	11
Puerto Berrío	Magdalena Medio	10	1	11
Remedios	Nordeste	8	1	9
Rionegro	Oriente	8	5	13
Sabaneta	Vallé de Aburrá	10	3	13
Santa Fe de Antioquia	Occidente	11	5	16
Urrao	Suroeste	6	6	12
Yarumal	Norte	4	4	8
Yondó	Magdalena Medio	6	5	11
Total entrevistados		126	67	193

Fuente: elaboración propia.

Como método de investigación cualitativa, se acogió el método de la teoría fundamentada (TF) (Strauss y Corbin, 2002), en el cual la recolección y el análisis se informan recíprocamente y se moldean el uno al otro mediante un proceso iterativo emergente. Asimismo, el enfoque constructivista de la TF (Charmaz, 2009), el cual considera que los datos emergen de situaciones bajo condiciones particulares, de modo que estas condiciones afectan el análisis y las generalizaciones no son neutrales sino inherentemente políticas, por lo tanto, la TF constructivista ve la representación de los datos y, por extensión, el análisis como problemático, relativista, situacional y parcial.

Las entrevistas fueron transcritas, revisadas, sistematizadas, codificadas y analizadas a través de los procesos de codificación abierta y axial (Strauss y Corbin, 2002). Esto permitió clasificar la información y formar las variables —que se entienden como factores— que respondían a dinámicas endógenas y exógenas. Posteriormente, a través de un proceso de comparación e identificación de semejanzas y diferencias, se ubicaron patrones territoriales en las nueve subregiones respecto a los factores que influyen en la PPSAN. Las relaciones entre los factores se pueden leer más adelante cuando se hace la relación entre estos y cómo se expresan en cada subregión del departamento. Se abordaron los factores endógenos y exógenos identificados por actores del proceso de implementación de la PPSAN en Antioquia, en el marco del PANA y su componente de análisis de redes sociales y mapeo de actores.

[277]

3. Resultados

3.1 La política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia

La PPSAN en el departamento de Antioquia agrupa un conjunto de acciones que son desarrolladas en el ámbito municipal por medio de programas y proyectos que se enmarcan en la Ordenanza Departamental 46 del 15 de diciembre de 2016. Este documento de política tiene como objetivo «articular las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias conjuntas que contribuyan a la seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia» (art. 3). Dicho objetivo, reconoce la intersectorialidad y transectorialidad de la política pública de seguridad alimentaria y

nutricional (SAN) y la necesidad de los procesos de articulación y coordinación para su adecuado desarrollo. A su vez, este documento establece dos componentes estratégicos y cuatro ejes transversales que sirven de guía para la formulación e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos en los ámbitos locales, y que responden a los determinantes de la SAN:

- *Componente 1. Disponibilidad y acceso a alimentos:* orientado a acercar la demanda y oferta de alimentos, aumentar la producción urbana y rural, fortalecer las estrategias de producción, transformación y comercialización que benefician a las familias y la comunidad, entre otras. Desde este componente se promueven acciones como huertas familiares, comunitarias e institucionales, compras locales, mercados campesinos y circuitos cortos de distribución, cuidado del agua y producción sostenible, asistencia técnica para la producción, entre otras.

- *Componente 2. Consumo y aprovechamiento biológico:* busca atender las causas directas e indirectas de la morbilidad y mortalidad asociadas a la malnutrición en los ámbitos individual y familiar, a partir de la prevención, promoción y atención en salud. Así, en este componente se encuentran acciones como complementación alimentaria y nutricional —paquetes alimentarios, bonos alimentarios, alimentación escolar, comedores comunitarios, entre otros—, atención a madres gestantes y lactantes, recuperación y apoyo nutricional a la primera infancia —centros de desarrollo infantil, buen comienzo—, atención y prevención a la malnutrición por déficit o exceso, promoción de estilos de vida saludable, entre otras.

— *Eje 1. Calidad e inocuidad de los alimentos:* orientado a garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos en toda la cadena productiva a partir de prácticas sostenibles y responsables con el medio ambiente. Se desarrollan acciones en inspección, vigilancia y control, protección y potabilización del agua, conservación y preservación del medio ambiente, buenas prácticas agrícolas, entre otros.

— *Eje 2. Sistema de información en seguridad alimentaria y nutricional:* trata de los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación del estado nutricional y la seguridad alimentaria de la población de Antioquia. Produce información que permite tomar decisiones y emprender acciones

específicas según el comportamiento de los indicadores. El sistema recibe el nombre de Sismana y se encuentra a cargo de la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MANA).

— *Eje 3. Educación, comunicación y difusión:* este eje busca mejorar las prácticas de producción, los hábitos alimenticios, la manipulación y preparación de alimentos, entre otros orientados al cuidado de la salud de toda la población.

— *Eje 4. Participación social, comunitaria e institucional:* enmarca la promoción de la participación ciudadana en los temas de SAN, planteando como principal escenario de participación las mesas de SAN departamental y regional.

De igual manera, esta política pública cuenta con un conjunto de instrumentos de planificación que permiten el adecuado desarrollo de la política pública en los ámbitos departamental y territorial. Entre estos instrumentos se encuentran:

- Plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional que operativiza la política pública. Durante 2020 se formuló el Plan decenal de seguridad alimentaria y nutricional 2020-2031, en el cual se definieron seis líneas estratégicas:

- La gobernanza como estrategia territorial para la seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia: gobierno y sociedad en red.

- Producción sostenible y sustentable de alimentos.

- Distribución sostenible y sustentable de alimentos.

- Ambientes alimentarios saludables y sustentables.

- Protección social para la garantía del derecho humano a la alimentación saludable.

- Ciencia, tecnología e innovación para el Sistema Alimentario y Nutricional y Capítulo Diferencial Étnico, transversal a todas las líneas estratégicas (Gobernación de Antioquia y Universidad de Antioquia, 2019).

[279]

- Los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional, por medio de los cuales se desarrollan las acciones en el ámbito municipal, con la respectiva identificación de potencialidades y limitaciones para emprender acciones en materia de SAN.

- El perfil alimentario y nutricional, el cual se constituye como la herramienta que permite identificar el estado de los ejes de la seguridad alimentaria en el ámbito departamental a través de procesos investigativos tipo diagnóstico. El perfil elaborado durante 2019 con el acompañamiento de la Universidad de Antioquia y a partir del cual se deriva este artículo.

- Por último, el documento de política plantea un observatorio departamental de SAN, el cual se establece como la plataforma de integración de los sistemas de información relacionados.

Este conjunto de componentes, ejes e instrumentos, son la principal orientación al proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en el ámbito territorial. El desarrollo de dichos componentes y ejes, sin embargo, se ve afectado por dinámicas territoriales de los ámbitos local, departamental y nacional, por lo que se puede entender que el ámbito local no cuenta con un control total del entorno y que, por consiguiente, se pueden presentar factores exógenos y endógenos que afecten el resultado de la política pública.

3.2 Los factores endógenos y exógenos en la política pública de seguridad alimentaria y nutricional

El proceso de las políticas públicas se ve afectado por una serie de factores contextuales que pueden limitar o potenciar sus efectos sobre el problema público y la población objetivo. Sin embargo, la información que se produce alrededor de estos factores es limitada, dado que los estudios de carácter diagnóstico suelen centrar su atención en el levantamiento y recopilación de datos, e información de un momento preimplementación, por lo que los cambios que puede generar la política o los sucesos externos a esta que se desarrollen posterior a su formulación no son tenidos en cuenta.

Además de ello, es necesario aclarar, que no toda formulación de política pública realiza un proceso diagnóstico para conocer el estado de las cosas, por lo que es habitual en el contexto colombiano que las acciones gubernamentales se vean interrumpidas o afectadas por limitaciones y

variables que no fueron identificadas durante la formulación, además de la aparición de factores producto de la intervención estatal que supone un reto adicional en materia de brechas y fallos de implementación.

En el marco del perfil alimentario y nutricional de Antioquia (PANA), se identificaron factores que afectan el adecuado desarrollo de la PPSAN. Algunos de ellos son exógenos a la política, es decir, tienen un efecto adverso sobre todo el territorio y sobre el funcionamiento de diferentes políticas públicas; mientras que otros pueden ser considerados como endógenos, producto del funcionamiento de la política misma.

3.2.1 Factores exógenos

En el marco de la política pública de SAN, se encontraron cuatro factores que generaban impedimentos y fallas de implementación que trascienden su ámbito de acción. Estos factores se consideran exógenos y se encuentran relacionados a problemas estructurales que pueden afectar otras políticas en los territorios. Según el trabajo de campo, el más predominante es la dispersión territorial y la falta de conectividad, el cual expresa tanto la distancia entre asentamientos humanos como la falta de vías terciarias y, en algunos casos, la precaria prestación de servicios públicos domiciliarios. Este factor afecta procesos de producción-comercialización de alimentos, encarece productos agropecuarios y dificulta la entrega de bienes y servicios provistos por el Estado a comunidades rurales.

[281]

Otro de los factores identificados fue la configuración del sistema agroalimentario, la que se identificó en relación a la baja producción de alimentos en el ámbito municipal, lo cual limita la disponibilidad local de alimentos y la posibilidad de que la producción campesina provea a los programas gubernamentales; por consiguiente, se recurre a traer alimentos de otras subregiones y departamentos, con las implicaciones ambientales —huella de carbono— y de sobrecosto que genera el desmantelamiento de la agricultura campesina.

El tercer factor exógeno corresponde al uso de los suelos y la vocación productiva y económica de los territorios, los cuales se presentan como determinantes que de manera estructural producen afectaciones sobre la SAN y la soberanía alimentaria, dado que, en términos generales, disminuye la producción agrícola y en algunos casos la pecuaria. En diferentes territorios del departamento se encontró que el suelo se destina para monocultivos o

para la ganadería extensiva; además, la concentración en actividades como el turismo, la minería y el auge del sector inmobiliario en las subregiones más cercanas a la capital desplazan al sector agrícola a un reglón secundario y poco relevante para las economías locales, lo cual conlleva, e incluso fuerza, a un cambio de vocación de pequeños productores, dados los pocos incentivos para el mantenimiento de esta actividad.

El cuarto factor exógeno, en estrecha relación con el anterior, es la deforestación y el deterioro ambiental. Este factor genera afectaciones derivadas de actividades productivas como la minería, la ganadería o las condiciones topográficas. Esto pone en riesgo las cuencas hídricas, ciénagas y humedales, perjudicando la actividad piscícola. En otros territorios se conjugan características topográficas de zonas de alta montaña con actividades agropecuarias que aumentan el riesgo y producen desastres como deslizamientos. Asimismo, la deficiente red de alcantarillado propicia la contaminación de las principales fuentes hídricas de la región al convertirse en vertedero de aguas residuales, con las consecuencias ambientales y de salud pública. En el [cuadro 1](#) se relaciona el factor y la subregión donde se presenta dicho factor según las entrevistas realizadas.

[282]

Cuadro 1. Factores exógenos que inciden en la política pública de seguridad alimentaria y nutricional por subregión de Antioquia, 2019.

Factor	Subregión
Dispersión territorial y falta de conectividad	Occidente, Oriente, Bajo Cauca, Magdalena Medio, Norte, Valle de Aburrá, Urabá
Configuración de estructuras productivas agropecuarias	Norte, Oriente, Occidente, Nordeste
Uso de los suelos y vocación productiva y económica	Occidente, Bajo Cauca, Norte, Oriente, Valle de Aburrá
Deforestación y deterioro ambiental	Occidente, Oriente, Suroeste

Fuente: elaboración propia.

3.2.2 Factores endógenos

Los factores endógenos tienen una relación directa con la política o con el sistema de políticas de SAN, y generan fallas de implementación

en el accionar gubernamental. Si bien estos factores pueden presentarse en otras políticas, existen particularidades para el caso de la PPSAN. Esto se debe a que los factores endógenos son producto de las dinámicas de la propia política, de su interacción con otras o por aspectos que se buscan cambiar desde esta. En el caso de los factores endógenos, se encontraron nueve, algunos de ellos generalizados en todo el departamento y otros con una presencia focalizada en determinadas subregiones.

Uno de los factores encontrados en todo el departamento fueron las dificultades en la planeación de los procesos de contratación. Este factor indica los problemas de las entidades territoriales para realizar la contratación de terceros para la presentación de servicios o la entrega de bienes de los programas y proyectos de SAN, lo cual genera retrasos y discontinuidades que afectan a usuarios y beneficiarios. Dicha situación deriva de factores políticos y técnicos, en tanto existen procesos de selección de personal que no cumplen con conocimientos necesarios, lo que afecta, a su vez, las capacidades técnicas gubernamentales para la estructuración de procesos contractuales, derivando en retrasos de los procesos de ejecución de las entidades territoriales.

El segundo factor tiene que ver con la ubicación sectorial de la política, la cual puede ser entendida como un aspecto que la afecta, en tanto su delegación en una determinada estructura burocrática o sector de desarrollo genera un condicionamiento de las acciones al objetivo misional de esta y se deja de lado la integralidad propia de lo alimentario y nutricional. Desde esta perspectiva, la política puede tomar diferentes enfoques, en los que predominan las acciones correspondientes al sector principal o responsable de la política en cuestión.

[283]

La ubicación sectorial de la política pública deriva, además, en la concentración de acciones en los componentes o ejes planteados por la Ordenanza 46 de 2016. Así, por ejemplo, cuando la política es liderada desde sectores como el de educación y el social se le da mayor relevancia al consumo y aprovechamiento biológico, mientras que cuando es liderado desde el sector de desarrollo rural y agropecuario las acciones se centran en la disponibilidad y en el acceso. En los casos en los que se encontró que la política estaba en el sector salud la orientación se daba igualmente hacia el consumo y aprovechamiento biológico, pero además a asuntos referidos a la calidad e inocuidad de los alimentos (véase [cuadro 2](#)).

Cuadro 2. Sectores predominantes en la política pública de seguridad alimentaria y nutricional, y su enfoque de implementación.

Sector	Enfoque
Educación	Alimentación escolar y asistencia nutricional a escolares
Social	Entrega de paquetes, ayudas y complementos alimentarios para combatir la desnutrición
Salud	Detección, prevención y atención a personas con problemas de desnutrición o malnutrición
Agropecuario	Establecimientos de huertas para el autoconsumo y comercialización de alimentos, apoyos técnicos y entrega de insumos al sector agropecuario

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, la ubicación sectorial no es el único factor que generaba limitaciones directas a la transversalidad de la SAN. La orientación de las políticas hacia un único grupo poblacional es otro factor que limitaba lo que debería ser la oferta gubernamental en el orden alimentario y nutricional, centrándose en la primera infancia, así como en niños y niñas en edad escolar, enmarcando con ello a la política en un enfoque educativo principalmente y de salud como subsidiario. Esta focalización en un cierto grupo poblacional excluyó de la atención a otros grupos que también podían considerarse en situación de vulnerabilidad, como los adolescentes y las personas mayores, y va en contravía del principio de universalidad del derecho humano a la alimentación.

Por otro lado, el cuarto factor endógeno es el de las disputas político-electorales que se encontraron en algunas subregiones del departamento, factor crítico que generaba una instrumentalización de la política para favorecer intereses de actores de cargos electos mediante voto popular. Se evidenciaron problemas de articulación y coordinación interinstitucional y el establecimiento de clientelas por parte de actores que realizaban promesas electorales de incluir a ciudadanos en programas de complementación y paquetes alimentarios, reduciendo con ello los cupos para la atención de personas en condición de vulnerabilidad social.

Ligado a lo anterior, se encuentra el factor referido a la idoneidad y suficiencia de los funcionarios encargados de la implementación de las políticas de SAN. Se identificó que la contratación de personal no

cualificado generaba efectos negativos sobre el desarrollo de las acciones en los territorios, este tipo de contrataciones se generaba por factores políticos de favorecimiento a personas allegadas a quienes detentaban el poder, teniendo con ello un efecto adverso en el desarrollo y resultados de la política, pues el desconocimiento y falta de idoneidad del personal genera limitaciones no sólo en el accionar individual, sino también en el organizacional, afectando la política en general.

Adicionalmente, el sexto factor tiene que ver con las problemáticas relacionadas con el desembolso de recursos proveniente de ámbitos superiores de gobierno para el desarrollo de acciones territoriales. Este factor generaba interrupciones y discontinuidad en programas y proyectos alimentarios y nutricionales por la falta de articulación regional-local y nacional-local, con la consecuente afectación a los beneficiarios de las intervenciones. Además, en gran parte del territorio se encontró una deficiencia en términos de las condiciones físicas y locativas para la prestación de servicios de alimentación, generando sobre costos de operación, puesto que se contaba con lugares dispuestos para la preparación de alimentos que no cumplían las condiciones necesarias de calidad e inocuidad, lo cual generaba un modelo de centralizar la preparación de alimentos y luego distribuirlos hacia comedores escolares, comunitarios, entre otros, aumentando los costos por la logística de empaque y traslado.

[285]

El séptimo factor tiene que ver con dos asuntos que se encontraban estrechamente relacionados a los factores endógenos, pero que desde las políticas de SAN buscaban ser modificados: el primero es la intermediación —cadenas largas de distribución—, aspecto que aumentaba los costos de los alimentos para el consumidor final, disminuyendo el margen de ganancia para los productores y desincentivando la producción agrícola. En este sentido, se encontró que los intermediarios ofrecían un pago poco justo a los productores, por lo que estos en ocasiones preferían vender a las cadenas de supermercados en lugar de comercializar sus productos en las plazas públicas de mercado, con el agravante de que en ocasiones las ventas de los productos agrícolas se realizaban sin que generara utilidades para el productor o incluso a pérdida.

Segundo, los hábitos y prácticas alimentarias que se han modificado, en gran parte por la transformación del uso de los suelos y de la vocación productiva y económica, ha llevado al aumento de la oferta de comidas

rápidas y al auge de modelos modernos de abastecimiento y comercialización a través de almacenes de cadena y tiendas de conveniencia,¹ en las cuales predominan los productos comestibles ultraprocesados. Este fenómeno de transformación de prácticas alimentarias es mucho más evidente en las subregiones con mayor actividad turística, aunado al exceso de publicidad de productos ultraprocesados, lo que genera una aceleración en la transformación de las prácticas alimentarias y la adopción de patrones ciudadanos que llevan al incremento del consumo de alimentos altos en azúcares y grasas saturadas, ocasionando el incremento de los problemas de malnutrición y de las enfermedades no transmisibles. En el [cuadro 3](#) se relaciona el factor endógeno y la subregión donde estos fueron característicos.

Cuadro 3. Factores endógenos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional por subregión de Antioquia, 2019.

Factores	Subregión
Planeación de procesos de contratación	Todas
Sectorización de la política	Todas
Disputas político-electorales	Urabá, Oriente, Magdalena Medio
Transformación de los hábitos y prácticas alimentarias	Occidente, Oriente, Urabá, Bajo Cauca, Suroeste
Orientación de las políticas hacia un solo grupo poblacional	Occidente, Oriente, Valle de Aburrá, Suroeste, Norte, Magdalena Medio
Largas cadenas de intermediación en la distribución de alimentos	Bajo Cauca, Valle de Aburrá
Inadecuadas condiciones físicas y locativas para la prestación de servicios	Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Suroeste, Urabá, Bajo Cauca
Falta de idoneidad y suficiencia de colaboradores	Norte, Magdalena Medio, Oriente
Retrasos en los procesos de desembolso de recursos	Urabá, Bajo Cauca, Occidente

Fuente: elaboración propia.

¹ Formato del mercado moderno o corporativo que ofrece alimentos y otros productos bajo la modalidad de compras por autoservicio, y que en su mayoría disponen para la venta productos con algún grado de procesamiento, en general, maquilados para su compañía. Se caracterizan por gran austeridad en la decoración, la iluminación y los servicios de atención directa al cliente, por ejemplo, el empaque final se realiza por parte del comprador, por ejemplo, tiendas D1 y ARA.

4. Implicaciones de los factores endógenos y exógenos sobre la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia

La implementación de la PPSAN de Antioquia enfrentó una serie de desafíos externos e internos que dificultaron su efectiva ejecución. Estos desafíos, que abarcaban desde problemas infraestructurales y de producción agrícola hasta obstáculos institucionales y políticos, arrojaron luz sobre las complejas dinámicas que influyen en la seguridad alimentaria en la región, pero a su vez brindan una perspectiva para su abordaje integral y la construcción de una estrategia para la mitigación de dichos problemas. Esta perspectiva comprehensiva de lo que aquí se ha denominado factores exógenos y endógenos puede determinar el éxito o el fracaso de la intervención gubernamental sobre un campo de política —en este caso, de la PPSAN—, pues dichos factores son dinámicos y se pueden presentar en diferentes momentos del proceso general de la política pública, desde su planeación hasta su ejecución y evaluación.

Así, vale la pena resaltar los factores exógenos que generaban impedimentos y fallas de implementación en la PPSAN de Antioquia: i) dispersión territorial y falta de conectividad en gran parte del departamento por la distancia entre asentamientos humanos, la falta de vías terciarias y la precaria prestación de servicios públicos domiciliarios que afecta la producción-comercialización de alimentos, encareciendo los productos agropecuarios y dificultando la entrega de bienes y servicios; ii) baja producción de alimentos en el ámbito municipal y dificultades de autoabastecimiento que restringían la provisión de productos agrícolas y pecuarios para programas y proyectos del ámbito territorial; iii) uso de suelos, así como vocación productiva y económica en monocultivos, ganadería extensiva, turismo, minería y sector inmobiliario que disminuían la producción agrícola y, en algunos casos, la pecuaria; iv) deforestación, deterioro ambiental, deficiente red de alcantarillado, derivados en muchos casos del factor anterior, que pone en riesgo las cuencas hídricas, ciénagas y humedales, perjudicando la actividad piscícola.

En los factores endógenos se destacan aquellos que tenían una relación directa con el sistema de políticas de SAN: v) dificultades en planeación de los procesos de contratación que generaba retrasos y discontinuidades; vi) ubicación sectorial de la política que la condicionaba a estructuras

[287]

burocráticas, lo que afectaba su integralidad; vii) disputas políticos-electorales que generaban una instrumentalización para favorecer intereses de actores de cargos electos mediante voto popular; viii) transformaciones de hábitos y prácticas alimentarias que se modificaron por el uso de los suelos y vocación productiva y económica del territorio; ix) orientación hacia un único grupo poblacional que limitó la oferta gubernamental en el orden alimentario y nutricional, centrándose generalmente en niños, niñas y adolescentes; x) intermediación que generó cadenas largas de distribución, que a la vez aumentó los costos de los alimentos; xi) malas condiciones físicas y locativas para la prestación de servicios; xii) falta de idoneidad y suficiencia de funcionarios encargados, lo que generó efectos negativos sobre el desarrollo de las acciones; xiii) retraso en el desembolso de recursos proveniente de esferas superiores de gobierno para el desarrollo de acciones territoriales (véase [tabla 2](#)).

Tabla 2. Resumen de los factores endógenos y exógenos de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional por subregión de Antioquia, 2019.

	i	ii	iii	iv	v	vi	vii	viii	ix	x	xi	xii	xiii
Occidente	X	X	X	X	X	X		X	X				X
Oriente	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	
Bajo Cauca	X			X	X	X		X		X	X		X
Magdalena Medio	X				X	X	X		X		X	X	
Norte	X	X		X	X	X			X		X	X	
Valle de Aburrá	X			X	X	X			X	X			
Urabá	X				X	X	X	X			X		X
Nordeste		X			X	X					X		
Suroeste			X		X	X		X	X		X		

Fuente: elaboración propia.

Los factores endógenos que afectaban la implementación de la PPSAN en las subregiones de Antioquia reflejan desafíos recurrentes identificados en otros estudios sobre la implementación de políticas públicas. A continuación, se mencionan algunos en los que se exponen cuestiones similares a las encontradas y abordadas en este artículo.

Uno de los más significativos es la planificación de los procesos de contratación que frecuentemente genera retrasos y discontinuidades en la implementación de programas. Este tipo de obstáculo se menciona en trabajos como el de Subirats *et al.* (2009), que discute cómo la falta de coordinación en los procesos administrativos y la contratación de personal no cualificado puede afectar la ejecución de políticas, comprometiendo la continuidad de las intervenciones. De manera similar, Allan McConnell (2015) señala que uno de los factores determinantes en las fallas de políticas públicas es la incapacidad administrativa, especialmente cuando no se dispone de personal adecuadamente preparado, lo que dificulta la gestión y el seguimiento de los programas diseñados. Estos problemas en la gestión administrativa también fueron discutidos por B. Guy Peters (2015), que subraya que la baja calidad en la gestión de recursos humanos constituye una barrera crítica para el éxito de las políticas, evidenciando la importancia de la gestión de personal como un componente central para la implementación eficaz.

Por otro lado, la sectorización de la política se presenta como otro factor endógeno que puede limitar la efectividad de las intervenciones, al priorizar ciertas áreas de acuerdo con el sector responsable de su implementación, como la salud o la educación. En este sentido, Subirats *et al.* (2009) destacan que la estructura burocrática y la asignación de responsabilidades a diferentes sectores pueden restringir la coordinación necesaria para abordar de manera integral los problemas complejos que las políticas buscan resolver. Esta perspectiva resuena con los análisis de Diana Paz (2015), que indica que la focalización sectorial puede derivar en una implementación desigual de las políticas, afectando la atención a grupos vulnerables que no son priorizados por los sectores dominantes. La literatura sobre políticas públicas coincide en que la falta de un enfoque integral tiende a limitar el impacto de las políticas, lo cual es evidente en la experiencia de la PPSAN, en la que la política ha sido implementada de manera segmentada, según el énfasis del sector que lidera su ejecución.

Las disputas político-electorales también representan un factor crítico que afectaba la implementación de la PPSAN, un fenómeno ampliamente discutido en estudios de distintos contextos. Bernardo Navarrete y Pamela Figueroa (2013), al analizar la implementación de políticas de seguridad ciudadana en Chile, subrayan que las dinámicas políticas locales pueden desviar el propósito de las políticas hacia la satisfacción de intereses

particulares. De forma similar, Vanessa Montenegro (2015), en su análisis de las políticas contra la trata de personas en Colombia, destaca que los intereses electorales pueden instrumentalizarlas para obtener réditos políticos a corto plazo, reduciendo su efectividad a largo plazo. Estos estudios reflejan una tendencia común en la cual la política se convierte en un instrumento de clientelismo y favorecimiento político, desviando recursos hacia áreas que responden más a intereses políticos que a las necesidades de la población objetivo.

La idoneidad y preparación del personal encargado de la implementación de las políticas es un aspecto fundamental para el éxito de cualquier intervención pública. Subirats et al. (2009) discuten cómo la capacidad técnica del personal es esencial para la correcta ejecución de las políticas, enfatizando la importancia de contar con recursos humanos capacitados que puedan manejar la complejidad de los programas. Esta perspectiva es respaldada por Mark Bovens y Paul 't Hart (2016), que argumentan que las fallas de implementación son a menudo atribuibles a la falta de personal cualificado, lo cual dificulta la traducción de los objetivos de política en acciones concretas y efectivas. En el caso de la PPSAN, la contratación de personal sin la cualificación adecuada ha sido un obstáculo recurrente que compromete la efectividad de las intervenciones al no poder adaptarse a las necesidades específicas de cada subregión del departamento.

Algunos estudios resaltan la existencia de otros potenciales factores endógenos que pueden limitar la implementación de las políticas públicas, siendo uno de los más destacados la complejidad burocrática y la falta de coordinación entre distintas esferas de gobierno (Dinamarca y González, 2022; Giles et al., 2021). Esto genera ineficiencias y dificulta la concreción de objetivos (Subirats et al., 2009), al enfatizar que la superposición de competencias y la falta de claridad en los roles entre actores administrativos contribuyen a estos problemas. A su vez, la resistencia al cambio por parte de los actores encargados de la implementación representa un obstáculo, ya que estos pueden mostrar un bajo compromiso con nuevas normativas, lo que genera una brecha entre el diseño y la ejecución de las políticas (May, 2014). Esta resistencia se refuerza cuando los cambios propuestos no se alinean con la cultura organizacional existente (Zittoun, 2015).

Además, la dependencia de actores externos —como contratistas— puede debilitar la implementación al limitar la capacidad de ajuste del

Gobierno ante problemas emergentes. De acuerdo con Víctor Peña (2013), la falta de diversificación de proveedores puede resultar en retrasos y dificultades en la continuidad de las políticas. A esto se suma la rigidez institucional que dificulta la adaptación a cambios contextuales, afectando la capacidad de las políticas para ajustarse a eventos imprevistos (Harguindéguy, 2016). La interacción conflictiva entre actores con intereses contradictorios también puede afectar la coordinación y efectividad de la implementación (Sørensen y Paulsson, 2019). La combinación de estos factores evidencia la complejidad de la implementación, lo que hace necesaria una mayor flexibilidad y coordinación para superar estos retos.

Los factores exógenos —la dispersión territorial y falta de conectividad— limitan la implementación de políticas agrícolas en diversas regiones. Angeline Mujeyi, Maxwell Mudhara y Munyaradzi Mutenje (2021) señalan que en Zimbabwe la distancia a los mercados y la deficiencia en la infraestructura de transporte dificultan el acceso de pequeños agricultores, lo que reduce la rentabilidad de sus productos y su capacidad de adopción de prácticas sostenibles. De manera similar, Stuart Smyth (2020) destaca que la carencia de infraestructura en áreas rurales impide la adopción de tecnologías agrícolas avanzadas, lo cual impacta negativamente la productividad y la capacidad de los productores para competir en mercados más amplios. Katarzyna Żmija *et al.* (2020) también resaltan que la falta de conectividad y el acceso limitado a mercados en áreas rurales de Europa y África obstaculiza la renovación generacional en la agricultura, y muchos jóvenes prefieren migrar a zonas urbanas con mayores oportunidades económicas. Estas situaciones subrayan la importancia de la inversión en infraestructura para mejorar la conectividad en zonas rurales, un reto común en diversas regiones.

[291]

Otra situación similar observada en distintos estudios es la configuración de sistemas agroalimentarios dependientes de insumos externos debido a una baja producción local. Charles Jumbe y Wanangwa Nyambose (2016) identifican que la limitada capacidad de producción agrícola en Malawi obliga a importar alimentos, lo cual incrementa los costos y aumenta la vulnerabilidad de los pequeños agricultores frente a las fluctuaciones del mercado. Muhamad Firmansyah, Dewi Pusparini, Arriane Vivero y Neldren Lababit (2021) analizan un fenómeno comparable en el sudeste asiático, donde la insuficiencia de la producción agrícola en países como Indonesia y Filipinas genera una dependencia de importaciones

que desestabiliza el suministro local de alimentos y aumenta los riesgos asociados a la volatilidad de precios internacionales. Hirotaka Matsuda *et al.* (2019) también discuten que en países en desarrollo la fragmentación de los sistemas productivos limita la capacidad de autoabastecimiento, lo que sugiere una necesidad compartida de fortalecer la producción local para mejorar la seguridad alimentaria.

Por su parte, Peter Gregory, John Ingram y M. Brklacich (2005) analizan cómo la deforestación y la degradación de suelos en regiones de Asia y África reducen la capacidad de adaptación de los sistemas agrícolas frente a los cambios climáticos, disminuyendo la resiliencia de las comunidades rurales. De forma similar, Moisés Barbosa *et al.* (2022) destacan que la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo dificultan la adopción de prácticas agrícolas sostenibles, debido a la reducción de la productividad y la mayor vulnerabilidad a eventos climáticos adversos. María Ortiz, Carlos Álvarez, María Ruiz y Encarna Gascón (2003) mencionan que en Colombia la expansión de actividades mineras y agrícolas no reguladas ha exacerbado la deforestación, afectando los recursos hídricos y la capacidad de las regiones para mantener la producción agrícola. Žmija *et al.* (2020) también señalan que la deforestación, especialmente cuando es causada por la expansión de la agricultura y la ganadería, reduce la disponibilidad de tierras aptas para el cultivo, lo que impacta la seguridad alimentaria en áreas rurales.

Adicionalmente, diversos estudios señalan otros factores exógenos que pueden afectar la implementación de políticas agrícolas. Las crisis sanitarias son un ejemplo significativo. Salvador Dinamarca y Catalina González (2022) resaltan que la pandemia de COVID-19 ha reconfigurado las prioridades de los Gobiernos, alterando la asignación de recursos y afectando la continuidad de programas previamente establecidos. Esto refleja cómo las emergencias de salud pública pueden modificar de manera abrupta la ejecución de políticas en distintos sectores, incluyendo la seguridad alimentaria. Jumbe y Nyambose (2016) mencionan cómo las emergencias sanitarias y desastres naturales —como las sequías prolongadas— pueden desviar la atención de los Gobiernos y comprometer los recursos destinados a políticas de desarrollo agrícola.

La inestabilidad de los mercados internacionales y las fluctuaciones de precios de insumos agrícolas también representan un desafío recurrente.

Smyth (2020) discute cómo los cambios en las políticas regulatorias de biotecnología y las variaciones en los precios globales de insumos agrícolas afectan la competitividad de los productores locales. Estas dinámicas globales pueden desestabilizar los sistemas agrícolas de países en desarrollo, comprometiendo la seguridad alimentaria. La necesidad de adaptarse a estas fluctuaciones requiere de políticas que permitan una mayor resiliencia ante factores que están fuera del control directo de las autoridades nacionales. Firmansyah *et al.* (2021) y Matsuda *et al.* (2019) coinciden en la necesidad de que las políticas agrícolas de los países asiáticos y africanos se adapten a los cambios en la demanda y en las regulaciones internacionales para asegurar la estabilidad del suministro de alimentos.

La revisión de estos factores exógenos muestra que, aunque cada contexto presenta particularidades, existen elementos comunes que limitan la efectividad de las políticas de seguridad alimentaria y agrícola. Las barreras relacionadas con la conectividad, la dependencia de insumos externos, la degradación ambiental, las crisis sanitarias y la inestabilidad de los mercados internacionales son recurrentes en múltiples estudios y regiones. Esto pone de manifiesto la necesidad de diseñar estrategias que tomen en cuenta estos factores, facilitando la implementación de políticas más resilientes y adaptadas a las realidades cambiantes de cada territorio.

[293]

Conclusiones

Este artículo aporta al estudio de la implementación de las políticas públicas, avanzando en la identificación de los factores endógenos y exógenos, en la que se subraya la importancia de profundizar en este campo para mejorar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en contextos territoriales complejos. Comprender cómo influyen estos factores en el desarrollo de la PPSAN permite diseñar estrategias más efectivas para mitigar sus efectos negativos y potenciar aquellos aspectos que pueden mejorar la implementación. Este conocimiento es esencial para que las políticas públicas logren resultados más equitativos y sostenibles, especialmente en territorios como Antioquia, donde las características geográficas, económicas y sociales presentan retos sustanciales para la seguridad alimentaria.

Es fundamental continuar investigando sobre los factores exógenos, como los cambios en el entorno económico, las fluctuaciones de precios

de insumos agrícolas y los efectos del cambio climático, los cuales seguirán condicionando la capacidad de los territorios para garantizar la seguridad alimentaria. Estos factores son dinámicos y su influencia varía en función de las circunstancias políticas, sociales y ambientales, lo que hace imprescindible su monitoreo constante. Asimismo, existen factores endógenos, más cercanos a los estudios políticos de las políticas, especialmente relacionados con la gobernanza territorial, la capacidad administrativa y la participación ciudadana, estos requieren un análisis más profundo para mejorar la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la política pública. Las dinámicas político-electorales, por ejemplo, han demostrado ser un obstáculo considerable, ya que distorsionan los objetivos de la política al priorizar intereses particulares sobre el bienestar colectivo.

En conclusión, este estudio revela la complejidad que enfrentan las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en su proceso de implementación, y resalta la necesidad de seguir indagando sobre los factores que las afectan. Sólo a través de un análisis continuo y detallado de estos elementos será posible mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y lograr políticas más resilientes, adaptadas a las realidades territoriales y a los desafíos cambiantes del entorno. Este conocimiento permitirá, además, generar intervenciones más flexibles que puedan ajustarse a las características particulares de cada territorio, garantizando así que las políticas públicas cumplan con su objetivo de mejorar la calidad de vida de la población.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
2. Aguilar Villanueva, Luis Fernando (ed.). (2003). Estudio introductorio. En: *La hechura de las políticas* (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa.
3. Barbosa Junior, Moisés et al. (2022). How to Identify Barriers to the Adoption of Sustainable Agriculture? A Study Based on a Multi-Criteria Model. *Sustainability*, 14 (20). <https://doi.org/10.3390/su142013277>
4. Bovens, Mark & 't Hart, Paul. (2016). Revisiting the Study of Policy Failures. *Journal of European Public Policy*, 23, pp. 653-666. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>
5. Colombia. Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 46. (15 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se establece el Sistema Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se fija la Política Pública de Seguridad

Alimentaria y Nutricional para el Departamento de Antioquia y se deroga la Ordenanza 017 de 2003. <https://antioquia.gov.co/ordenanzas/ordenanzas-2016/ORDENANZA%2046%20DE%202016%20MANA%CC%81.pdf>

6. Charmaz, K. (2009). Shifting the Grounds: Constructivist Grounded Theory Methods for the Twenty-first Century. In: Morse, Janice et al. *Developing Grounded Theory: The Second Generation* (pp. 127-154). Left Coast.

7. Dinamarca, Salvador y González, Catalina. (2022). Barreras y facilitadores para la formulación de políticas públicas que regulan los ambientes alimentarios obesogénicos. Revisión de la literatura. *Journal of Health and Medical Sciences*, 8 (2), pp. 79-90.

8. Firmansyah, Muhamad; Pusparini, Dewi; Vivero, Arriane & Lababit, Neldren. (2021). Impact of Agriculture Factor and Non-Agriculture Factor to Value of Food Production: Cast Study of Vietnam, Thailand, Indonesia and Philippines Period 2010-2019. *International Journal of Agricultural Social Economics and Rural Development*, 1 (2), pp. 80-90. <https://doi.org/10.37149/ijaserd.v1i2.20861>

9. Fitousi, Jean-Paul; Passet, Oliver & Freyssinet, Jacques. (2000). *Reduction du chomage; les reussites en Europe*. La Documentacion Francaise.

10. Giles, James et al. (2021). Barriers to Implementing Climate Policies in Agriculture: A Case Study From Viet Nam. *Frontiers in Sustainable Food Systems* 5, pp. 1-15. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.439881>

11. Gobernación de Antioquia y Universidad de Antioquia. (2019). *Perfil alimentario y nutricional de Antioquia 2019*. Gobernación de Antioquia y Universidad de Antioquia.

12. Gregory, Peter J.; Ingram, John. S. I. & Brklacich, M. (2005). Climate Change and Food Security. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 360, pp. 2139-2148. <https://doi.org/10.1098/rstb.2005.1745>

13. Grindle, Merilee & Thomas, John W. (1991). *Public Choices and Policy Changes: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. John Hopkins University.

14. Harguindéguy, Jean-Baptiste. (2016). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.

15. Jumbe, Charles & Nyambose, Wanangwa. (2016). Does Conservation Agriculture Enhance Household Food Security? Evidence from Smallholder Farmers in Nkhotakota in Malawi. *Sustainable Agriculture Research*, 5, pp. 118-128. <https://doi.org/10.5539/SAR.V5N1P118>

16. Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric e Hinojosa, Miriam. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, pp. 6-29.

17. Lindblom, Charles. (1980). *The Policy Making Process*. Prentice Hall.

18. Matsuda, Hirotaka et al. (2019). Framing Food Security and Poverty Alleviation. Science for Sustainable Societies. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9061-6_8

19. May, Peter J. (2014). Implementation Failures Revisited: Policy Regime Perspectives. *Public Policy and Administration*, 30 (3-4). <https://doi.org/10.1177/0952076714561505>
20. McConnell, Allan. (2015). What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze. *Public Policy and Administration*. 30 (3-4). <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>
21. Montenegro, Vanessa. (2015). Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia. (Tesis inédita de maestría). Flacso, Ecuador.
22. Mujeyi, Angeline; Mudhara, Maxwell & Mutenje, Munyaradzi. (2021). The Impact of Climate Smart Agriculture on Household Welfare in Smallholder Integrated Crop-Livestock Farming Systems: Evidence from Zimbabwe. *Agriculture & Food Security*, 10 (1). <https://doi.org/10.1186/s40066-020-00277-3>
23. Navarrete Yáñez, Bernardo y Figueroa Rubio, Pamela. (2013). Los problemas de la implementación *top-down* a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *DAAPGE*, 13 (20), pp. 81-100. <https://doi.org/10.14409/da.v1i20.1293>
24. Ortiz, María; Álvarez, Carlos; Ruíz, María y Gascón, Encarna. (2003). Identificación de barreras a las políticas de nutrición y alimentación en Colombia: estudio por el método Delfos. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 14 (3), pp. 186-192.
25. Ostrom, Elinor. (1985, May 21-22). Formulating the Elements of Institutional Analysis. *Conference on Institutional Analysis and Development*. Indiana University, Washington, D.C. <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlcrest/api/core/bitstreams/8922ce89-3650-4ea3-88c0-fea2a1b45220/content>
26. Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400831739>
27. Ostrom, Elinor. (2010). Elección institucional racional. Evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional. En: Sabatier, Paul (ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 23-69). Westview,
28. Paz Gómez, Diana M. (2015). Análisis de las fallas de implementación. Una mirada desde la instrumentación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad de Cali, Colombia. 2002-2013. (Tesis inédita de maestría). Flacso, Ecuador.
29. Peña, Víctor S. (2013). ¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. *Revista de Gestión Pública*, 2 (2), pp. 405-438. <https://doi.org/10.22370/rgp.2013.2.2.2316>
30. Pérez, Eliana María; Aguirre, Cristian Daniel; Echavarría, Isabel Cristina y Tamayo, Jhony Alexander. (2020). Análisis de políticas públicas alimentarias y nutricionales colombianas: aproximación a las posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas en los años 2000-2015. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas*, 50 (132), pp. 192-214. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a09>

31. Peters, B. Guy. (2015). State Failure, Governance Failure and Policy Failure: Exploring the Linkages. *Public Policy and Administration*, 30 (3-4), pp. 261-276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>
32. Sabatier, Paul. A. (Ed.). (1999). Fostering the Development of Policy Theory. In: *Theories of Policy Process* (pp.321-336). Westview. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-11>
33. Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview.
34. Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel. (1979). *The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives*. University of California.
35. Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp. 189-222). Westview. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-7>
36. Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Westview.
37. Smyth, Stuart J. (2020). Regulatory Barriers to Improving Global Food Security. *Global Food Security*, 26. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100440>
38. Sørensen, Claus & Paulsson, Alexander. (2019). Contextualizing Policy: Understanding Implementation Under Socio-Technical Transitions. *International Journal of Public Administration*, 43 (12), pp. 1055-1067. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1665067>
39. Strauss, Anselm y Corbin, Juliet. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
40. Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric. (2009). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
41. Van Meter, Donald S. y Van Horn, Carl E. (1993). El proceso de implementación de las políticas: Un marco Conceptual. En: Aguilar Villanueva, Luis Fernando (ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 97-147). Miguel Ángel Porrúa.
42. Zittoun, Philippe. (2015). Analysing Policy Failure as an Argumentative Strategy in the Policymaking Process: A Pragmatist Perspective. *Public Policy and Administration*, 30 (3-4), pp. 261-276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581634>
43. Žmija, Katarzyna et al. (2020). Small Farming and Generational Renewal in the Context of Food Security Challenges. *Global Food Security*, 26. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100412>



Hacia una redefinición de los sistemas de propiedad en los Parques Nacionales Naturales en Colombia*

Carlos Alberto Zárate Yepes (Colombia)**

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)***

Hernán Alberto Villa Orrego (Colombia)****

Resumen

Este artículo analiza la gobernanza ambiental en los Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC) tras el Acuerdo final con las FARC-EP. La investigación responde a la pregunta: ¿cómo garantizar la conservación y manejo adecuado del territorio de los PNNC y la calidad y condición de vida de sus pobladores en el posacuerdo con las FARC-EP, en un contexto complejo con múltiples conflictividades y reducida gobernanza? Se parte de dos hipótesis: la primera sostiene que muchos conflictos sociales y ambientales eran gestionados por las FARC-EP antes de 2016 y su retiro ha incrementado la conflictividad; la segunda plantea que una gobernanza adecuada debe considerar a los múltiples actores que habitan en los PNNC, mediante esquemas compartidos o autónomos. El estudio se apoya en el marco de análisis y desarrollo institucional de Elinor Ostrom, una propuesta que permitiría reconfigurar una gobernanza alrededor de

* Artículo derivado de la investigación *Gobernanza territorial en el pos-acuerdo con las FARC-EP: el caso de los Parques Nacionales Naturales en Colombia*, elaborada por Carlos Zárate y asesorada por Germán Valencia y Hernán Villa, para optar al título de doctor en Derecho, 2023; además, inscrito al proyecto *Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las Farc-ep en Colombia (2016-2020)*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), y desarrollado en la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

** Economista Agrícola. Abogado. Doctor en Derecho. Profesor Asociado de la Facultad de Minas, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín y miembro del grupo de investigación en Política, Legislación y Gestión Ambiental (Polygesta). Correo electrónico: cazarate@unal.edu.co - Orcid: 0000-0002-6476-7193 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=i1TDWjcAAAAJ>

*** 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>

**** Abogado. Economista. Psicólogo. Magíster en Gerencia del Desarrollo Social. Doctor en Derecho Procesal Contemporáneo. Profesor titular y miembro del grupo de investigación Derecho y Sociedad en la línea Derechos Sociales y Asuntos Públicos, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: halberto.villa@udea.edu.co - Orcid: 0000-0003-4433-6553 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=X3LidEgAAAAJ>

estos espacios. Los resultados sobrepasan los clásicos derechos derivados de un título y defienden la idea de que la diferencia entre poseedor, tenedor y propietario esté en función del uso y manejo de los recursos naturales.

Palabras clave

Administración Pública; Análisis y Desarrollo Institucional; Gobernanza Territorial; Parques Naturales Nacionales; Comunidades Campesinas y Étnicas; Posconflicto.

Fecha de recepción: agosto de 2024 • **Fecha de aprobación:** junio de 2025

Cómo citar este artículo

Zárate Yepes, Carlos Alberto; Valencia Agudelo, Germán Darío y Villa Orrego, Hernán Alberto. (2025). Hacia una redefinición de los sistemas de propiedad en los Parques Nacionales Naturales en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 298-325. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a12>

Towards a Redefinition of Property Systems in Colombia's National Natural Parks

[299]

Abstract

This article analyzes environmental governance in Colombia's National Natural Parks (PNNC) following the Final Agreement with the FARC-EP. The research addresses the question: how can the conservation and proper management of PNNC territories, as well as the quality of life of their inhabitants, be ensured in the post-agreement context with the FARC-EP, characterized by complex conflict dynamics and weakened governance? The study is based on two hypotheses: the first posits that many social and environmental conflicts were previously managed by the FARC-EP before 2016, and that their withdrawal has led to increased conflict; the second suggests that effective governance must take into account the multiple actors inhabiting the PNNC through shared or autonomous governance models. The study draws on Elinor Ostrom's Institutional Analysis and Development framework, a proposal that offers the potential to reconfigure governance around these geographical spaces. The findings go beyond traditional rights based on legal title and support the idea that the distinction between holder, possessor, and owner should be determined by the responsible use and management of natural resources.

Keywords

Public Administration; Analysis and Institutional Development; Territorial Governance; National Natural Parks; Peasant and Ethnic Communities; Post-Conflict.

Introducción

El 24 de noviembre de 2016 el Estado colombiano firmó con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante Acuerdo final— (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Desde aquel momento los miembros de aquella organización guerrillera comenzaron a movilizarse y concentrarse en diversos espacios territoriales para que desde el día uno se realizara el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación (Banguero, Valencia y Valencia, 2019). El inicio de este proceso significó la salida de uno de los actores armados ilegales más importantes de la guerra en Colombia. Este grupo armado ilegal hacía presencia, desde hacía varias décadas, en más de trescientos municipios del país y con la firma del Acuerdo final se dio su retirada y el fin del dominio y control sobre muchos territorios de la geografía nacional.

Entre los espacios que abandonó las FARC-EP estuvieron los Parques Nacionales Naturales (PNN), un área protegida que para aquel entonces ocupaba 14 268 224 hectáreas —es decir, 142 682 km²— de la superficie nacional y estaba habitado por cerca de 22 371 personas (Fuentes, 2018), una salida que provocó que desde aquel momento comenzara a reconfigurarse la gobernanza territorial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), llevando a que, desafortunadamente, nueve años después se encuentren habitándolos una gran cantidad de grupos armados ilegales (Valencia, L., 2025). Se trata de organizaciones armadas que están aprovechando estos ricos espacios naturales para generar todo tipo de rentas ilegales y criminales, afectando a la población campesina y étnica que los habitan.

En este sentido, a casi una década de haberse firmado el Acuerdo final, se evidencia una guerra por los recursos naturales en varias de las 59 áreas naturales que constituyen el SPNN. Este conflicto armado ha provocado el asesinato de cientos de campesinos y de población étnica, el desplazamiento forzado y sistemático de miles de personas, y el confinamiento obligado de otro tanto. Con ello se ha intensificado el desarraigo, la pérdida de tierras por parte de campesinos y el desgobierno en muchos de los parques, de allí que la administración, la gestión y el mantenimiento del orden público en el SPNN se presenta para el Estado

como una de las más grandes y complejas tareas en el posconflicto con las FARC-EP, en especial, en el componente de mantener claro los derechos de propiedad y con ello las responsabilidades frente a la gestión del territorio.

La tesis planteada en este artículo es que si el Estado colombiano quiere reducir la violencia en el SPNN y avanzar en una adecuada gobernanza al interior de estos territorios debe trabajar en el rediseño de un sistema de propiedad que ponga a los campesinos y comunidades étnicas en el centro. Tanto la experiencia nacional como la internacional (Barragán, 2008; Beltrán, 2001; Botero *et al.* (2019) han demostrado que avances en el reconocimiento de los derechos de propiedad de estas poblaciones que habitan y conviven en los espacios donde existe riqueza biótica y natural —al igual que para comunidades étnicas la protección de la cultura, las tradiciones y los saberes ancestrales— permiten garantizar la conservación y preservación de los ecosistemas y la supervivencia de las comunidades campesinas a su interior, con condicionamientos para su permanencia en favor de la conservación.

En esta lógica, este artículo analiza la gobernanza territorial en el SPNN en el posconflicto con las FARC-EP luego de la firma del Acuerdo final en 2016. Un grupo de territorios que representa para el país y el mundo una gran riqueza natural y cultural, pero en la que se reconoce una compleja y difícil situación político-militar, debido a la presencia de múltiples actores ilegales. Como la idea es mostrar la importancia de las comunidades campesinas y étnicas —indígenas y afrodescendientes— en la gobernanza territorial, en este artículo se enfatiza en la necesidad de avanzar en una redefinición de los sistemas de propiedad al interior de estos parques considerando a estas comunidades, redefinición que debe pasar necesariamente por la discusión de los clásicos derechos de propiedad derivados de un título y avanzar en plantear la idea de que la diferencia entre poseedor, tenedor y propietario esté en función del uso y manejo adecuado de los recursos naturales al interior de los parques, de esta manera se podrá lograr mejorar el empleo y la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades étnicas en Colombia.

[301]

1. Marco teórico

La gobernanza territorial se ha convertido en un gran campo de trabajo e investigación en el mundo. Sirve para que desde diversas ciencias o áreas

del saber se analice y proponga formas de ver a los espacios geográficos y trabajar en su gestión para la sostenibilidad. Entre los enfoques que más se han detenido a analizar este asunto se encuentra el institucionalismo de Elinor Ostrom (2000; 2011; 2014; 2015). Ella y su equipo de trabajo —reconocido como el Grupo de Bloomington (Roldán, 2018)— han desarrollado profundas investigaciones teóricas y aplicadas sobre el gobierno de los bienes comunes, que son una forma de aproximarse al campo de la gobernanza territorial. Este grupo de trabajo ha creado y desarrollado categorías tan importantes como gobernanza compartida, confianza, cooperación, acuerdos colectivos y derechos de propiedad, entre muchos otros, ofreciendo elementos interpretativos y de acción para atender las áreas protegidas a partir de la perspectiva de una gobernanza territorial que replantee las instituciones tradicionalmente asentadas en estos territorios y los derechos de propiedad al interior de los PNN (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014a; Durán, 2009).

El nuevo institucionalismo de Ostrom nos entrega una perspectiva de trabajo en la que se puede considerar la complejidad que significa la administración, gestión y manejo de los PNN, con una gran diversidad biológica y cultural, y con múltiples conflictos de uso y tenencia de la tierra por parte de comunidades étnicas, campesinas y colonos, el aprovechamiento de los recursos naturales en su interior por medio de la deforestación, la minería ilegal y la ganadería criminal, los cultivos de uso ilícito y la presencia de actores armados —como las disidencias de las FARC-EP, los grupos pos-FARC y las redes de narcotráfico— que dificultan su misma gobernanza (Botero, 2021; Botero *et al.*, 2019; Fuentes, 2018; Quadri de la Torre, 2012).

La propuesta de gobernanza territorial de Ostrom comienza por cuestionar el paradigma de que el mejor administrador de sus recursos naturales es el Estado. Propone, en su lugar, que es la ciudadanía organizada, sobre todo, la de base social y comunitaria —en sus diferentes formas institucionales—, la más eficiente y efectiva en dicho propósito. Para lograrlo, el enfoque de Ostrom presenta un diseño o rediseño institucional que logre responder a los requerimientos de las localidades y regiones. Desde esta perspectiva, los colectivos no deben actuar solos e independientes, sino de forma coordinada y con disposición a prestar los mejores servicios que demandan la ciudadanía (Aguilar, 2006).

Este enfoque parte, como lo reconoce Germán Valencia (2017), por diferenciar las instituciones de las organizaciones: las primeras son las reglas de juego y las segundas los jugadores (North, 1993). Interacción entre jugadores y entorno institucional que da forma a las estructuras de gobernanza. Las instituciones permiten a las organizaciones actuar y comportarse de cierta forma en determinado momento, tomar decisiones de manera muy específica y considerar los diferentes actores sociales de manera concreta y específica en la situación social (Eslava, 2017). Adicionalmente, habla de los recursos de uso común (RUC), que son el amplio conjunto de recursos naturales y culturales que comparten muchas personas, en los que caben los sistemas hidrológicos, los bosques, las pesquerías, la atmósfera global y, por supuesto, los parques nacionales. Recursos, todos ellos, que son de inmensa importancia para la supervivencia de los seres humanos en la tierra (Ostrom, 2014).

A pesar de que el modelo critica al paradigma estadocéntrico, a este actor se le reconoce como un importante agente para el cuidado del interés colectivo frente a la actuación de los privados. El Estado se requiere para la preservación del recurso y suele, por declaración o adquisición mediante compra o expropiación, destinarlos a este fin de interés público y social. Sin embargo, por la falta de presupuesto, recursos humanos insuficientes y capacidades logísticas escasas realiza una presencia limitada en estos territorios. En este sentido, Ostrom (2014) propone que para un adecuado manejo de los recursos de uso común puede ser más efectiva una gestión y manejo compartido o incluso autónomo con las comunidades locales, y principalmente con grupos étnicos. Estos podrían incrementar la efectividad en la gestión y manejo de los recursos de uso común, mucho más que si sólo el Gobierno central fuera el que lo intentara realizar (Borrini-Feyerabend et al., 2014b; Ramírez, 2015; Rivas, 2006).

En una realidad donde la lejanía, la distancia y la débil presencia de las organizaciones estatales y sus funcionarios —en las localidades y regiones— es fundamental pasar de una gobernabilidad hacia una gobernanza, en el sentido en el que lo expresan John Graham, Bruce Amos y Tim Plumptre (2003), como «el proceso de interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones son las que determinan cómo el poder y las responsabilidades son ejercidas, cómo se toman las decisiones y cómo tienen voz los ciudadanos y los interesados» (p. 2. Traducción propia).

[303]

En este sentido, Ostrom (2011; 2015) sostiene que las únicas posibilidades para escapar de la sobreexplotación de los bienes comunes no es necesariamente la privatización de los recursos de uso común, para ella «existen experiencias exitosas de autogobierno de individuos y comunidades capaces de crear compromisos creíbles» (Ostrom, 2015, p. 12). Las comunidades pueden incluso realizar seguimiento, evaluación y control con unos costos de transacción mucho menores. Así, la administración y gestión de los bienes comunes debe seguir ocho principios:

1. Los individuos o familias con derechos para extraer unidades de recurso del sistema de RUC deben estar definidos con claridad, al igual que los límites del propio sistema de RUC [...].
2. Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que requiere trabajo, materiales o dinero [...].
3. La mayoría de los individuos afectados por las reglas operacionales pueden participar en su modificación [...].
4. Quienes monitorean de manera activa las condiciones del RUC y el comportamiento de los apropiadores, rinden cuentas a los apropiadores o son apropiadores ellos mismos [...].
5. Los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas —dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción— por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes o ambos [...].
6. Los apropiadores y sus autoridades tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver a bajo costo conflictos entre los apropiadores o entre éstos y los funcionarios [...].
7. Los derechos de los apropiadores para elaborar sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas [...].
8. Las actividades de apropiación, provisión, monitoreo, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gobernanza están organizadas en múltiples niveles de entidades anidadas (Ostrom, 2011, p. 165).

Considerando estos principios, Juan Camilo Cárdenas (2009) plantea nuevos dilemas para el manejo de los espacios colectivos o comunitarios. Estudia cómo pueden darse compromisos creíbles, diseñados y aprobados

por los integrantes del colectivo. Estos son posibles, en especial, cuando las comunidades o grupos que utilizan los RUC buscan garantizar el beneficio o aprovechamiento de recursos y se comprometen con no afectar o perjudicar al resto de integrantes del grupo que también deben tener acceso a dichos recursos. Muestra cómo los acuerdos internos o externos con respecto al uso, manejo y aprovechamiento de los RUC pueden afectar positiva o negativamente a los otros que también los utilizan.

Un uso negativo de los RUC puede darse en contextos de guerra, desplazamiento forzado y asesinatos colectivos y selectivos. Estos hechos pueden conducir a romper el tejido social y, por esa vía, la confianza en las comunidades locales y regionales. Sin embargo, los RUC también se pueden convertir en una oportunidad para resistir localmente de manera colectiva a los embates de la guerra, sobreviviendo con acciones y decisiones tomadas colectivamente con respecto al autocuidado, la seguridad alimentaria y el manejo de los recursos naturales. Respecto a esto, las reglas de distribución justa ayudan a crear relaciones de confianza, puesto que hay más individuos deseosos de cumplir estas reglas en la medida en que han participado en su diseño y también porque concuerdan con los conceptos de justicia que comparten (Bowles y Gintis 1998; Troster, 2002).

[305]

En este escenario, los derechos de propiedad se constituyen en otra institución fundamental al momento de analizar el manejo y uso adecuado de los recursos naturales y el ambiente (Quadri de la Torre, 2012). No ser propietario con expectativa de serlo en el futuro, serlo sin tener claro los títulos que posee y sus limitaciones en un área protegida o, por el contrario, ser un poseedor sin título y sin opciones de ser reconocido su derecho de propiedad en el futuro por el Estado definen un tipo particular de relación con los recursos naturales existentes, la forma de ocupar el territorio y de explotarlo; en ese sentido, resolver los derechos de propiedad al interior de las áreas protegidas contribuye a su conservación.

Ostrom (2011) considera que para resolver el problema de la sobreexplotación de los RUC lo más adecuado es crear instituciones estables de autogestión y no necesariamente la individualización o privatización de dichos recursos, lo cual puede conducir a todo lo contrario, es decir, el acaparamiento y la acumulación exagerada de recursos en manos de unas pocas personas.

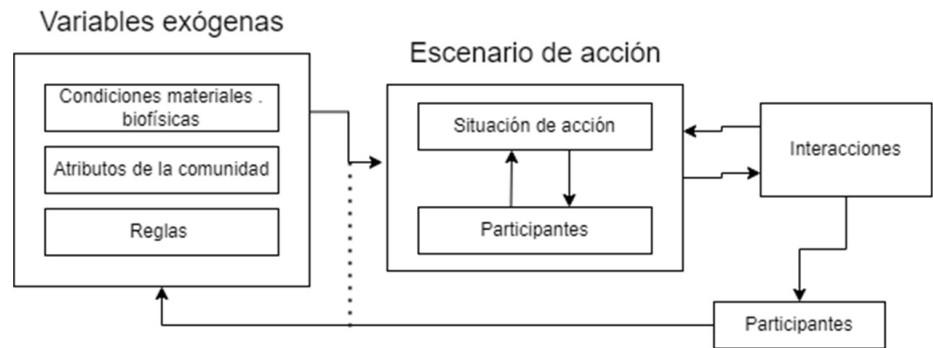
Finalmente, para la gestión y conservación de los RUC, Ostrom (2015) introduce el término de policentrismo, entendido como «un sistema en el que los ciudadanos son capaces de organizar no solo una, sino múltiples autoridades de gobierno a diferentes escalas» (pp. 365-366).

Es de acuerdo con todo lo anterior que el enfoque de RUC se constituye en un fundamento teórico necesario para pensar en un gobierno compartido al interior de los PNN, en un modelo de gobernanza territorial en el que las comunidades étnicas y campesinas, mediante acciones colectivas que les reconozcan unas autonomías y formas tradicionales de usar y ocupar el territorio, pasando por métodos alternativos de resolución de conflictos, permitan construir formas de gobierno que dialoguen con sus cosmogonías y culturas y logren la conservación de estos importantes bienes comunes naturales.

2. Marco metodológico

La investigación se sustenta en el marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) propuesto por Elinor Ostrom (2015), el cual proporciona un enfoque analítico para el estudio de la gobernanza de los RUC. Este marco posibilita el examen de las relaciones entre actores, normas e instituciones en situaciones de acción específicas, entendidas como espacios donde confluyen decisiones, intereses y estructuras de poder en torno al uso, control y conservación de dichos recursos. En este caso, el análisis se orienta hacia la gobernanza ambiental en los PNNC en el periodo posterior a la firma del Acuerdo final de 2016.

Gráfica 1. Marco de metodología de Ostrom.



Fuente: tomado de Eslava (2017).

A partir de un enfoque cualitativo la investigación articula información primaria y secundaria, estructurada en torno a la interacción entre variables institucionales, atributos comunitarios y condiciones biofísicas, tal como lo propone el marco ADI. Se definieron como casos de análisis territorios estratégicos del SPNN entre ellos Paramillo y Las Orquídeas debido a la concentración de conflictos socioambientales, diversidad étnica y relevancia ecológica.

La recolección de información primaria se realizó mediante entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores clave vinculados con los procesos de gestión, conservación y conflicto en los PNN. Se seleccionaron participantes con amplia trayectoria institucional, comunitaria y académica, incluyendo funcionarios de la Unidad de Parques, líderes ambientales, representantes de comunidades étnicas y campesinas, expertos en políticas públicas y un excomandante de las FARC-EP. La información fue sistematizada y analizada a través del *software* NVIVO 12, el cual facilitó la codificación temática y el cruce relacional entre variables.

La información secundaria comprendió literatura científica, normativa ambiental, informes institucionales, documentos técnicos y registros de experiencias territoriales. Esta base documental permitió contextualizar la evolución de las políticas de conservación, así como los cambios institucionales derivados del posacuerdo. El periodo de análisis se extendió desde noviembre de 2016 hasta 2020, pero incluyó antecedentes desde principios de la década de 2000 para analizar transformaciones institucionales y dinámicas de conflicto. En esta temporalidad se consideró la transición desde una administración centralizada hacia modelos que reconocen el rol de las comunidades locales en la gobernanza ambiental.

Se aplicó, además, una metodología de mapeo de actores clave, coherente con la categoría de participantes del ADI, con el propósito de identificar posiciones, grados de influencia e intereses entre los distintos agentes que configuran las arenas de acción en los parques. Esta caracterización incluyó tanto actores formales —instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales ambientales— como actores informales o ilegales, incluyendo grupos armados y economías ilícitas.

[307]

3. Las comunidades campesinas: realidades y retos en los PNN

En este artículo se parte por reconocer las difíciles condiciones en que han vivido los campesinos y la población rural en Colombia en las últimas décadas. A los productores agropecuarios se les ha caracterizado como actores aislados, dispersos y sin una tradición cultural y ancestralidad reconocida (Semana, 2012; Bautista *et al.*, 2022). Una situación que se agrava cuando se revisa a esta población en 38 de los 59 PNN, en las cuales habitan comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y que para 2019 era de 47 400, 37 700 y 4800, respectivamente (véase [tabla 1](#)). Población que se caracteriza por altos índices de desigualdad económica y pobreza, además de ser una población objeto de constantes procesos de desplazamiento forzado, persecución e incluso confinamiento propiciado por grupos armados ilegales.

Tabla 1. Parques Nacionales Naturales traslapados con resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes, 2021.

Parques Nacionales Naturales	Área traslapada Resguardos indígenas	Área traslapada Comunidades afrodescendientes
Los Katíos	43 203 ha	29 053 ha
Utría	107 178 ha	18 241 ha
Farallones de Cali	23 836 ha	8409 ha
Paramillo	38 143 ha	155 ha
Sanquianga	17 865 ha	72 597 ha
Tatamá	19 214 ha	2377 ha
Uramba Bahía Málaga	13 246 ha	82 837 ha
Las Orquídeas	14 010 ha	12 508 ha
Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	9272 ha	15 ha
Sierra Nevada de Santa Marta	8334 ha	430 ha
Santuario de Fauna Acandí, Playón y Playona	4743 ha	5331 ha
Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos	1771 ha	805 ha
Las Hermosas	957 ha	52 ha
Munchique	300 ha	88 ha

Tabla 1. (Continuación).

Parques Nacionales Naturales	Área traslapada Resguardos indígenas	Área traslapada Comunidades afrodescendientes
Serranía de Chiribiquete	48 574 ha	-
El Tuparro	38 555 ha	-
Amacayacu	16 969 ha	-
Puinawai	10 349 ha	-
Yaigójé Apaporis	8.01 ha	-
Sierra de la Macarena	3714 ha	-
Sumapaz	2297 ha	-
Parque Nacional Natural Bahía Portete-Kaurrele	7 ha	-
Puracé	42 215 ha	-
El Cocuy	35 888 ha	-
Cahuinarí	13 471 ha	-
Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel	8845 ha	-
Tinigua	6406 ha	-
Nevado del Huila	3603 ha	-
Catatumbo Barí	704 ha	-
Río Puré	4 ha	-
Nukak	41 204 ha	-
La Paya	28 682 ha	-
Serranía de los Churumbelos	11 166 ha	-
Tamá	9929 ha	-
Cueva de los Guácharos	4700 ha	-
Pisba	3576 ha	-
Cordillera de los Picachos	570 ha	-
Corales del Rosario y de San Bernardo	-	272 ha
Santuario de Flora y Fauna Los Colorados	-	30 ha

Fuente: elaboración propia a partir de Villardy y León-Parra (2021).

Esta grave situación ha llevado a que se insista en la necesidad que tiene el Estado de avanzar en al menos dos frentes de trabajo con los campesinos y los grupos étnicos —indígenas y afrodescendientes— del

SPNN: primero, realizar estudios que le permitan al Estado reconocer a esta población como inmersa en una realidad desigual y marginada que tiene problemas estructurales como la falta de acceso a la tierra, condiciones de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, y relaciones inadecuadas con los recursos naturales y el medio ambiente, y que requiere un reconocimiento especial y favorable para que tengan sistemas de derechos de propiedad en condiciones diferenciales.

Y segundo, estudios que permitan reconocer que estos campesinos y población tienen formas especiales y específicas de relacionarse con la tierra y los recursos naturales, una población rural que no necesariamente actúa guiada por una lógica de mercado —que busca maximizar sus ganancias, calculando permanentemente la relación costo-beneficios—, sino que desean una seguridad alimentaria para sus familias, en una relación que tiende a ser sostenible y que es posible lograrlo con un acompañamiento técnico, tecnológico y con investigación participativa que en sus resultados se potencialice el uso adecuado de los recursos naturales; es decir, una población especial a la que hay que proteger, reconocer sus tradiciones ancestrales, su cultura y sus formas particulares de utilizar y aprovechar los recursos naturales, a la que hay que darles un trato diferencial en el tema específico de los derechos de propiedad.

[310]

En consecuencia, trabajar en estos dos aspectos podría ayudar a garantizar su seguridad alimentaria, vivienda digna y la relación que tienen con los recursos naturales y el medio ambiente; además, avanzar en reconfigurar los derechos de propiedad que tienen los campesinos y acompañarlos con asistencia técnica, investigación y apoyo financiero que permita desarrollar al interior de los PNN sistemas de producción agropecuarios de bajo impacto, compatibles con la zonificación de usos del suelo a su interior y las tareas de conservación y preservación ambiental derivados de los planes de manejo ambiental.

Precisamente, esta doble condición de marginalidad y relacionamiento diferencial con la tierra ha provocado que en Colombia, desde hace varias décadas, se esté avanzando en constituir a los campesinos y a la población rural en sujetos especiales de derecho. En la Constitución de 1991, en los artículos 60, 64 y 65, y en la Sentencia C-077 de 2017, se ha insistido en la necesidad de declarar tanto a los campesinos como los trabajadores agrarios en sujetos de especial protección constitucional. Adicionalmente,

se ha insistido en la obligación que tiene el Estado de intervenir para que se logre cambiar esta situación con medidas como el acceso más amplio a la tierra y que se mejoren su calidad de vida, tanto de forma individual como colectiva.

También, en la Directiva 007 del 11 junio de 2019 de la Procuraduría General de la Nación se reitera que los campesinos deben ser reconocidos como «sujetos de derechos integrales y sujetos de especial protección constitucional», enunciando previamente que más de 30% de la población colombiana es población rural cuyos derechos deben ser protegidos y respetados. De esta Directiva, las disposiciones tercera y quinta hablan de los nuevos cambios institucionales, de política y de planeación en favor de los campesinos. En ellas se insta a las «distintas autoridades administrativas competentes del orden nacional y territorial a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas a favor del efectivo reconocimiento, inclusión, protección y promoción de los derechos del campesinado, con enfoque diferencial, etario, territorial y de género». De igual manera se exhorta:

A las autoridades administrativas de todo orden para que generen acciones de discriminación positivas y políticas para visibilizar y sensibilizar, respecto a los derechos del campesinado, que garanticen el principio constitucional de igualdad material, y promuevan la productividad, el desarrollo social y económico y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

[311]

Para lo cual le ha dejado al Gobierno nacional la responsabilidad de formular una política pública para la población campesina, según el artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, una política que vaya más allá de la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la cual se adoptan los *Lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria*, desarrollando en ella estrategias que favorecen el acceso a la tierra, la posibilidad de desarrollar prácticas agroecológicas en áreas de especial significación ambiental condicionadas por su uso y, aunque no se refiere expresamente a los PNN, la posibilidad de desarrollar sistemas productivos sostenibles, en la cual se reconoce expresamente la necesidad de apoyar, acompañar y difundir los saberes tradicionales y ancestrales, y la necesidad de desarrollar investigación que favorezca la seguridad alimentaria y la mitigación y adaptación al cambio climático, pudiendo contar con el apoyo de universidades y centros de

investigación. Todo esto se debe realizar con la activa participación de las comunidades campesinas y sus organizaciones.

La sugerencia de la Procuraduría General de la Nación se debe a que la Resolución 464 de 2017 se queda corta en el tratamiento del acceso a la tierra de las comunidades campesinas al interior de los PNN y la posibilidad de generar nuevos sistemas de propiedad a su interior. Sin embargo, nuevamente en la tendencia política y jurídica que se ha enunciado se promueve la participación de los diferentes actores, dentro de ellos, los campesinos, en acciones de restauración ecológica en ecosistemas estratégicos y áreas protegidas, en una visión clásica y conservadora con respecto al uso y manejo de estas áreas de especial importancia ecológica.

Una de las evoluciones más importantes, en relación con el reconocimiento de los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional, tiene que ver con lo estipulado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, artículo 5.1 (Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/RES/39/12, 8 de octubre de 2018), al establecer que los campesinos «tienen derecho a acceder en las zonas rurales a los recursos naturales presentes en sus comunidades que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, y a utilizarlos de manera sostenible», lo que unido a lo establecido en el artículo 28, en el sentido del derecho que tienen los campesinos a la gestión de sus recursos, deja claro no sólo la tendencia nacional sino también internacional sobre la necesidad de hacer partícipes a los campesinos y otros trabajadores agrarios en la conservación y preservación de los recursos naturales, y a garantizar su seguridad alimentaria.

La sugerencia es que se debe retomar, en todo caso, las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo (2014) referenciada en el Decreto Ley 902 de 2017, las cuales, en cuanto a la ordenación social de la propiedad rural solicita que se «revisen la forma como históricamente se han asignado y legalizado los derechos y la tenencia de la tierra y sugiere la revisión de las normas vigentes relacionadas con la formalización». Existen entonces condiciones objetivas para reconocer a los campesinos y trabajadores agrarios, bajo nuevos sistemas de propiedad, el acceso a la tierra, sustentado además en la normatividad nacional e internacional, y en jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana

[312]

que reconoce el derecho a la tierra como un derecho progresivo y a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional. Se trata de integrar dos regímenes jurídicos y reconocer el saber local y regional en la ordenación y manejo de sus territorios, por lo cual es factible afirmar la posibilidad jurídica de constituir una gobernanza compartida al interior de dichas áreas.

Con respecto a las comunidades indígenas —que tienen un régimen autónomo, sus propias autoridades tradicionales y que habitan resguardos titulados—, la posibilidad de una gobernanza compartida se facilita, comoquiera que la normatividad actual autoriza que al interior de los PNN habiten y desarrollen sus actividades tradicionales y cosmogónicas, siendo posible la constitución y titulación de resguardos indígenas dentro de los parques.

El diseño, aprobación y puesta en marcha de un régimen intercultural de manejo entre las comunidades indígenas que habitan los PNN con las autoridades de estos es un instrumento y un paso significativo para avanzar hacia una gobernanza compartida. El Decreto 622 de 1997, en su artículo 7 —hoy integrado en el artículo 2.2.2.1.9.2 del Decreto de Unificación 1076 de 2015—, expresa la necesidad de establecer un régimen intercultural de manejo cuando en un PNN vivan comunidades indígenas, ya que no es incompatible la declaratoria del área protegida con la constitución de una reserva indígena.

[313]

Con respecto a las comunidades afrodescendientes, aunque estas lograron reconocimiento y derechos como etnia luego de la Constitución de 1991, y que les permitió tener la posibilidad de la titulación de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras con la Ley 70 de 1993 y el reconocimiento de los Consejos Comunitarios, lo cierto es que al interior de los PNN no gozan de las mismas posibilidades y derechos que las comunidades indígenas en los resguardos titulados al interior de estas áreas protegidas. A pesar de este tratamiento diferencial, a las comunidades afrodescendientes que se encuentran dentro de estas áreas protegida la normatividad las obliga a que aporten y contribuyan al cumplimiento y ejecución del Plan de Manejo del Área Protegida, regulado por el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010 —compilado en el Decreto de Unificación 1076 de 2015— aunque no necesariamente a su titulación como territorio colectivo.

En conclusión, esta gran diversidad natural y cultural, tanto de poblaciones que habitan el territorio como en riqueza biótica, implica grandes retos administrativos y económicos para la administración y manejo del SPNN en favor de la conservación. Por ello que Parques Nacionales Naturales de Colombia ha logrado concretar algunos acuerdos para el trabajo conjunto en favor de la conservación con campesinos y grupos étnicos, enfocados principalmente a temas de restauración ecológica y ecoturismo sostenible, buscando reducir los impactos, recuperar áreas afectadas por la deforestación y favorecer la obtención de ingresos económicos para comunidades locales. Sin embargo, una solución de tipo estructural a la problemática de uso, tenencia y ocupación de la tierra al interior de estas áreas protegidas no se ha logrado y exige un gran acuerdo nacional para debatir y aprobar nuevas formas de propiedad, uso y ocupación al interior de las áreas del SPNN de Colombia.

4. Una propuesta de redefinición de los sistemas de propiedad para una nueva gobernanza territorial en el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia

[314]

El 6 de noviembre de 2019, en una audiencia pública contra la Ley de Paramos, citada por la Corte Constitucional de Colombia, se estimó que la extensión de la frontera agrícola nacional era de 40 075 960 hectáreas —o sea, 35% del territorio nacional—, por lo cual, resolver el conflicto socioambiental derivado del uso del suelo de protección ambiental de 2.2 millones de hectáreas en actividades agropecuarias en áreas protegidas resulta ser un porcentaje muy bajo con un gran impacto social y ambiental, mucho más cuando de este total sólo 282 453 hectáreas (13%) se ubican dentro del SPNN. Y como se detalló en el apartado anterior, existen instrumentos jurídicos y políticos para resolver este conflicto socioambiental y contribuir de esta manera a consolidar una paz con la naturaleza y entre los seres humanos que habitan estas áreas protegidas.

Adriana Fuentes (2018) realiza una detallada descripción de la tenencia y propiedad campesina al interior de los PNN, contribuyendo a clarificar el problema derivado del conflicto por la tierra al interior de estas áreas protegidas que, al retomarlo, permite plantear que los campesinos que estaban antes de la declaratoria del PNN y que cuentan con títulos de propiedad, normalmente registrados ante la oficina de instrumentos

públicos, el Estado les tiene que respetar su derecho adquirido sobre estos predios.

Estos campesinos pueden ejercer sus actividades tradicionales al interior del área protegida, pero limitados a las actividades permitidas y prohibidas, las cuales pueden ser detalladas de manera específica en el Plan de Manejo del Área Protegida. El Estado puede adquirir estos predios a través de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, mediante negociación voluntaria o expropiación y, en todo caso, no podrá transferirlos a título de venta a otro particular. Con estos propietarios, más que adquirir el predio por parte de la institucionalidad, se debería dejar dentro del área protegida con las siguientes posibilidades:

i) Celebrar acuerdos de conservación entre los particulares y la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

ii) Vincularlos, si es del caso, incluso laboralmente, a las funciones de preservación, conservación y manejo del área protegida.

iii) Abrir la posibilidad, legalmente, de que estos propietarios puedan obtener apoyo técnico, financiero y crediticio para mejorar sus condiciones locativas y productivas que mejoren su calidad y condiciones de vida.

[315]

iv) Reconocer, como lo plantea Ostrom (2011) en el manejo de los RUC a sus organizaciones campesinas, sobre todo las que operan al interior del área protegida, como gestores de la conservación y como una nueva institucionalidad, con la cual se deben diseñar, concertar, acordar y hacer seguimiento y control a las nuevas políticas y normas para la gestión y administración del área protegida.

v) Desarrollar investigación conjunta para definir las actividades productivas de bajo impacto que se podrían seguir realizando al interior del área protegida y los lugares o terrenos específicos más adecuados para desarrollarlos.

Estas posibilidades de gestión de las áreas del SPNN implican avanzar desde una visión preservacionista que es conceptualmente más estricta y restrictiva de la actividad humana a una más conservacionista, donde los estudios de zonificación así lo permitan, y que posibilitaría una participación conjunta con las comunidades y grupos étnicos en la gestión de las áreas

protegidas, no sólo desde la acción, sino desde el diseño, seguimiento y control de las políticas y normas que al respecto se formulen.

Con los propietarios que, en cambio, desean ser reubicados, buscar alternativas en tierras productivas según la cultura y tradición agropecuaria de las comunidades o propietarios, evitando un desarraigo y ruptura de sus lazos familiares y comunitarios, como desarrollo incluso del capítulo 1 del Acuerdo final sobre la Reforma Rural Integral (RRI).

Para el caso de los poseedores en Colombia, de acuerdo con el artículo 762 del Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), estos se reputan como dueños, sin título de propiedad sobre el predio, pero que ejercieron sus actividades productivas antes de la declaratoria del PNN, a los cuales se les debería considerar las siguientes dos posibilidades:

i) Si el predio es del Estado, luego de una posible reforma constitucional del artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, se podría titular el predio al poseedor con condiciones, en la perspectiva de cumplir la función ecológica de la propiedad del artículo 58 de la Constitución, aplicando también las recomendaciones enunciadas en el caso anterior.

[316]

ii) Si el predio es de un particular, por un lado, que el poseedor busque aplicar la prescripción adquisitiva de dominio y, por el otro, que el campesino sea objeto de apoyo técnico y financiero para la adquisición del predio, como cumplimiento del Acuerdo final en el capítulo 1 sobre la RRI, con las posibilidades y restricciones ya enunciadas, en clara aplicación de lo establecido en el Plan de Manejo del PNN.

Lo anterior, retomando lo planteado por Fuentes (2018), en el sentido en que una adjudicación dentro de PNN en Colombia y, se diría también, una asignación en derechos de uso, debe ser posible, «siempre y cuando esto sea limitado solo para comunidades campesinas de escasos recursos, vulnerables, con ocupación histórica previa a la constitución del parque y con unos condicionamientos muy estrictos» (p. 112). Se agregaría también en zonas muy específicas, delimitadas, resultado de estudios de suelo y capacidad de carga que así lo identifiquen como viable para comunidades campesinas que demuestren ancestralidad antes de la firma del Acuerdo final, quedando en el Plan de Manejo del área protegida las actividades permitidas, prohibidas y condicionadas.

Cuando se trata de ocupación de baldíos dentro de los PNN, antes o después de la declaratoria del PNN, sin que le haya sido adjudicado por el Estado, debería ser posible, a partir de una reforma constitucional del artículo 63, la titulación de baldíos dentro de los PNN, bien de manera individual o colectiva, a través de las organizaciones comunitarias y campesinas, tal cual se aprobó desde el punto de vista legal en los Acuerdos 58 de 2018 y 118 de 2020, donde se reguló la posibilidad de otorgar derechos de uso sobre predios baldíos de la nación ubicados dentro de áreas de la Ley 2 de 1959 y los terrenos baldíos de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales renovables.

Mientras una reforma constitucional al artículo 63 es tramitada y aprobada se debe, transitoriamente, sobre predios baldíos o no al interior de los PNNC, aprobar derechos de uso con los criterios y restricciones ya enunciados, reconociendo en los campesinos una ancestralidad y relacionamiento positivo con la naturaleza, como se ha logrado ya con los indígenas en un régimen compatible de uso, como lo estableció el Decreto 622 de 1977.

El Acuerdo 58 de 2018, expedido en el marco del Acuerdo final con respecto a los baldíos inadjudicables de la nación, abre de manera positiva la posibilidad de otorgar derechos de uso a campesinos, en este caso, para el desarrollo de actividades asociadas al aprovechamiento forestal sostenible y cultivos transitorios, pero siempre atendiendo a las condiciones de conservación y manejo de las áreas y figuras de ordenamiento establecidas previamente. Esta apertura, aunque limitada, podría ser retomada como referente para el caso de los baldíos al interior de los PNN y, en general, para las tierras ocupadas por campesinos dentro de estos. El artículo 5 del Acuerdo 58 es muy preciso al identificar las personas naturales o jurídicas, individuales o colectivas que podrían ser objeto de derechos de uso dentro de los baldíos inadjudicables de la nación, lo que muestra, por analogía, las múltiples posibilidades que también se pueden presentar dentro de los PNN.

[317]

Aplicar estos derechos de uso de manera transitoria mediante figuras de usufructo, arrendamiento o concesión requiere que sea considerado en la zonificación del Plan de Manejo del PNN con detallados estudios de usos del suelo donde allí sea posible y no comprometa la viabilidad ecosistémica del área protegida, con unas figuras como las enunciadas en

la *Política de participación social en la conservación* (UAESPNN, 2001), como Sistemas Agrarios Sostenibles, o en la discusión del artículo 10 de la Ley de Páramos (Ley 1930 de 2018), como Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto.

La reciente Ley 2111 de 2021, la cual sustituye el título XI «De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente» del Código Penal y modifica el Código de Procedimiento Penal, diferencia en materia de baldíos cuando sí se trata de campesinos, indígenas o afrodescendientes que buscan obtener sus alimentos de subsistencia en este tipo de tierras, los cuales los hace no responsables penalmente, quedando en evidencia una apertura y comprensión de la situación particular de estos actores sociales sin tierra y necesitados de su seguridad alimentaria, aun cuando se mantiene la prohibición de adjudicación de baldíos de la nación al interior de los PNN, tal cual lo estableció el Decreto 622 de 1977.

En caso de que por error de la administración pública se hubiera adjudicado un baldío al interior de PNN, aun cuando se ha llegado a recomendar su reubicación a cargo del Estado, pues no se le puede imponer al particular la carga de esta equivocación, este nuevo propietario se debería dejar dentro del área protegida, garantizándole sus derechos y con las recomendaciones ya enunciadas para los propietarios con título y en la perspectiva de una solución estructural con base en unos nuevos sistemas de propiedad en las áreas protegidas.

Y si se trata de campesinos que llegan posteriormente a la declaratoria del área protegida en un baldío dentro del PNN, quienes son los que comúnmente se denominan colonos, bajo la lógica de una nueva gobernanza, donde los particulares, en este caso, campesinos, son más eficientes y eficaces para la gestión de los recursos de uso común como los PNN, antes que reubicarlos o en la lógica de la institucionalidad, sanear los predios, se debería buscar la posibilidad, bajo unos nuevos sistemas de propiedad, de que se hagan propietarios a los campesinos dentro del PNN, cumpliendo la función ecológica de la propiedad y haciéndolos partícipes de la conservación en una perspectiva de gobernanza compartida.

Todos los casos enunciados, en clave del Acuerdo final, deberían tener como condición temporal, para su resolución, los que se encuentren

[318]

en esta condición de propiedad, ocupación y tenencia antes del 24 de agosto de 2016, que es cuando se firmaron dichos acuerdos, para lo cual los censos agrarios y estudios de predios son una tarea urgente y prioritaria.

En los ajustes normativos debe considerarse el reconocimiento de mejoras dentro de los PNN, tanto antes como después de la declaratoria, comoquiera que la presencia de campesinos al interior de estas áreas protegidas también es resultado de una inactividad de la institucionalidad de los parques que no ha logrado de manera efectiva una gobernabilidad dentro de las áreas. Este reconocimiento es factible desde el punto de vista legal e implicaría una reforma del artículo 10 del Decreto 622 de 1977, hoy integrado en el Decreto de Unificación 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.9.5.

Así, en la perspectiva de un nuevo sistema de propiedad al interior de los PNN, se deben abrir diferentes posibilidades para los campesinos, las cuales ya están claras y aceptadas para los grupos étnicos, como sigue:

Primero, es la posibilidad de que puedan tener acceso a los PNN que, en muchas ocasiones, sobre todo en aquellos que son turísticos, pueden tener limitaciones, costos o restricciones de acceso, pero en general que se brinde la posibilidad de ingreso, considerando los cuidados y reglamentos derivados del Plan de Manejo aprobado.

[319]

Segundo, que en aras de la seguridad y soberanía alimentaria para el campesino y su familia, dependiendo de la capacidad de carga, las potencialidades del suelo y la zonificación del parque, estos campesinos puedan tener la posibilidad de cosechar productos, preferiblemente bajo la lógica de actividades productivas de bajo impacto o Sistemas Agrarios Sostenibles para la Conservación, para lo cual la investigación básica, aplicada y participativa es necesaria.

Tercero, de manera colectiva, la posibilidad de agregarle valor al recurso obtenido, atendiendo a acuerdos colectivos y a las posibilidades y restricciones derivadas del Plan de Manejo construido colectivamente.

Cuarto, la posibilidad de la exclusión, en relación con los análisis de ancestralidad de los campesinos, su tradición y tomando como periodo límite fechas anteriores a la firma del Acuerdo final de 2016.

Y quinto, considerando las comunidades que ancestralmente han ocupado estos territorios, que se defina quiénes pueden tener acceso a estos nuevos derechos de propiedad y uso de los recursos naturales, y finalmente la posibilidad de transferirlos a título de venta o entregarlos en usufructo sólo a quienes hacen parte de la colectividad o al propio Estado, en ninguna circunstancia a personas externas, empresas o multinacionales.

Conclusiones

Es importante tener en cuenta que al considerar a los campesinos que habitan dentro de los PNN en Colombia en su proceso de ocupación, uso y tenencia de las tierras buscan principalmente su subsistencia y seguridad alimentaria, al igual que los grupos étnicos que desarrollan, además, prácticas culturales cosmogónicas y tradicionales, por lo cual la consideración de los beneficios económicos en términos de rentabilidad económica resultado de la realización del producto en el mercado, es decir, en términos de rentabilidad económica, deben ser considerados y ajustados al momento de aplicar la propuesta de Ostrom (2000; 2011; 2014; 2015) y su equipo de trabajo.

[320]

Las comunidades campesinas representan un muy bajo porcentaje de las tierras ocupadas e intervenidas dentro de los PNN, por lo cual es necesario volverlos aliados de la conservación y garantizarles su permanencia al interior, con un ajuste a la política y a la legislación ambiental de los parques que les garanticen unos derechos de uso y ocupación.

A los campesinos poseedores antes de la declaratoria del PNN, bien sea de tierras de propiedad privada o baldíos de la nación, considerando el reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección del Estado, debería garantizárseles la propiedad de estas tierras, con los condicionamientos descritos en favor de la conservación y preservación ambiental, lo cual implicaría una modificación del artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

Una gobernanza compartida con los grupos étnicos y comunidades campesinas y de colonos al interior de los PNN contribuirá de manera significativa a la concreción en la práctica del capítulo primero del Acuerdo final por medio de la legalización de tierras a campesinos sin títulos de propiedad y entrega de nuevas tierras a campesinos que la requieren

para su seguridad y soberanía alimentaria dentro de los PNN, con los condicionamientos y estudios descritos que permitan una nueva relación sociedad-naturaleza al interior de estas áreas protegidas.

Con respecto a las comunidades indígenas que tienen un régimen autónomo, sus propias autoridades tradicionales y que habitan resguardos titulados, la posibilidad de una gobernanza compartida se facilita, comoquiera que la normatividad actual autoriza que al interior de los PNN habiten y desarrollen sus actividades tradicionales, culturales y cosmogónicas, siendo posible la constitución y titulación de resguardos indígenas al interior de los PNN. El diseño, aprobación y puesta en marcha de un *régimen intercultural de manejo* entre las comunidades indígenas que habitan los PNN, con las autoridades de Parques Nacionales Naturales de Colombia, es un instrumento y un paso sustancial para avanzar hacia una gobernanza compartida con estas comunidades.

Las comunidades afrodescendientes, aunque lograron reconocimiento y derechos como etnia luego de las Constitución Política de Colombia de 1991, la cual les permitió tener la posibilidad de la titulación de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras después de la Ley 70 de 1993 y el reconocimiento de los Consejos Comunitarios, al interior de los PNN no gozan de las mismas posibilidades y derechos que las comunidades indígenas en los resguardos titulados al interior de estas áreas protegidas. Por ello, sería importante, en la perspectiva de una gobernanza compartida también con comunidades afrodescendientes, una reforma a la Constitución en su artículo 63 y en la legislación vigente sobre la materia, en la perspectiva de constituir un régimen intercultural de manejo y nuevos sistemas de propiedad con estas comunidades.

[321]

En todo caso, considerando los altos costos que representa administrar y manejar los PNN de Colombia, una gobernanza compartida representaría costos de transacción en administración y manejo más bajos, lo que sería un aliciente más para avanzar en este proceso.

La política y normatividad sobre los PNN es del siglo xx para una realidad del siglo xxi, lo cual no permite atender y resolver adecuadamente los retos de la conservación y preservación ambiental, y los conflictos socioambientales en estas áreas estratégicas por su gran biodiversidad y riqueza cultural. Reconocer esta nueva institucionalidad es un proceso

complejo que pasa por una aceptación del cambio, en el cual las decisiones se diseñan, ejecutan, vigilan y controlan, no sólo desde la administración central, sino desde los territorios con las propias comunidades que lo habitan, afectan y transforman.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
2. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/RES/39/12. (8 de octubre de 2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf
3. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
4. Banguero, Harold; Valencia, León y Valencia, Germán. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Unicatólica.
5. Barragán, Lourdes. (2008). *Pueblos indígenas y áreas protegidas en América Latina*. FAO/OAPN.
6. Bautista, Ana et al. (2022). *Guerra contra el campesinado (1958-2019)*. Tomo II. *Patrones de violencia sociopolítica*. Dejusticia.
7. Beltrán, Javier (ed.). (2001). *Pueblos indígenas y tradicionales y áreas protegidas. Principios, directrices y casos de estudio*. Universidad de Cardiff y UICN. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2001.PAG.4.es>
8. Borrini-Feyerabend, Grazia et al. (2014a). *Cartilla sobre gobernanza para áreas protegidas y conservadas*. UICN.
9. Borrini-Feyerabend, Grazia et al. (2014b). *Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción*. UICN.
10. Botero García, Rodrigo et al. (2019). *Áreas protegidas amazónicas y sus funcionarios como víctimas del conflicto armado*. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.
11. Botero García, Rodrigo. (2021). La deforestación reciente en la amazonia colombiana: consideraciones para su análisis. Apuntes de la cátedra: Repensar el futuro de América Latina y el Caribe. Alternativa para la transformación social y ecológica. Friedrich Ebert Stiftung. <https://fcds.org.co/wp-content/uploads/2021/03/catedra-rodrigo-botero.pdf>
12. Bowles, Samuel & Gintis, Herbert. (1998). *Efficient Redistribution. New Rules for Markets, States and Communities*. University of Massachusetts.

13. Cárdenas, Juan Camilo. (2009). *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Universidad de los Andes.

14. Colombia. Congreso de la República. Ley 2111. (29 de julio de 2021). Por medio del cual se sustituye el título xi «de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente» de la ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988>

15. Colombia. Congreso de la República. Ley 1930. (27 de julio de 2018). Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87764>

16. Colombia. Congreso de la República. Ley 1955. (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

17. Colombia. Congreso de la República. Ley 2. (16 de diciembre de 1959). Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9021>

18. Colombia. Congreso de la República. Ley 70. (27 de agosto de 1993). Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7388>

19. Colombia. Congreso de la República. Ley 84. (26 de mayo de 1873). Código Civil. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1827111>

20. Colombia. Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Acuerdo 58. (16 de abril de 2018). Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables. https://visionamazonia.minambiente.gov.co/content/uploads/2023/04/Acuerdo_ant_0058_2018.pdf

21. Colombia. Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras. Acuerdo 118. (24 de marzo de 2020). Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/Acuerdo_118_2020.pdf

22. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-077. (8 de febrero de 2017). Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>

23. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 464. (9 de diciembre de 2017). Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

[323]

24. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 622. (16 de marzo de 1977). Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo v, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2018/07/Decreto_622_de_1977.pdf

25. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1076. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

26. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2372. (1.º de julio de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39961>

27. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 902. (29 de mayo de 2017). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859>

28. Colombia. Procuraduría General de la Nación. Directiva 007. (11 de junio de 2019). Lineamientos para el reconocimiento, prevención y defensa de los derechos del campesinado. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/DIRECTIVA-007-Procuradur%C3%ADa-General-de-la-Naci%C3%B3n.pdf>

29. Durán, Carlos Andrés. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, 32, pp. 60-73. <https://doi.org/10.7440/res32.2009.04>

30. Eslava, Adolfo. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades: una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Universidad EAFIT.

31. Fuentes, Adriana. (2018). Alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra para campesinos en parques nacionales naturales. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.

32. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

33. Graham, John; Amos, Bruce & Plumptre, Tim. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Institute On Governance.

34. North, Douglass. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

35. Ostrom, Elinor. (2000). Diseños complejos para manejos complejos. *Gaceta Ecológica*, 54, pp. 43-58.
36. Ostrom, Elinor. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
37. Ostrom, Elinor. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (5), pp. 15-70. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2014.e.46480>
38. Ostrom, Elinor. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
39. Quadri de la Torre, Gabriel. (2012). *Políticas públicas: sustentabilidad y medio ambiental*. Miguel Ángel Porrúa.
40. Ramírez, Liliana. (2015). Análisis de los tipos de gobernanza en los Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa*. <http://www.aigob.org/2015/08/12/analisis-de-los-tipos-de-gobernanza-en-los-parques-nacionales-naturales-de-colombia/>
41. Rivas, Alex. (2006). *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico regional y análisis comparativo*. UICN.
42. Roldán, Luis Miguel. (2018). *Entre la fragmentación y la policentricidad. Instituciones de la gobernanza policéntrica del desarrollo regional Metropolitano en el Valle de Aburrá, 1981-2015*. Universidad de Antioquia.
43. Semana. (2012). Así es la Colombia rural. <https://especiales.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>
44. Trosper, Ronald L. (2002). Northwest Coast Indigenous Institutions that Supported Resilience and Sustainability. *Ecological Economics*, 41 (2), pp. 329-344. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(02\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(02)00041-1)
45. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN). (2001). *Política de participación social en la conservación*. Parques Nacionales de Colombia.
46. Valencia, Germán. (2017). *Organizarse para negociar la paz. Un análisis político transaccional de las estructuras de gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981-2016*. Universidad Externado de Colombia.
47. Valencia, León. (2025). *¿Plomo es lo que viene?* Aguilar.
48. Villardy, Sandra y León-Parra, Andrea. (2021). *Parques Nacionales Naturales: bienestar y oportunidades para todos*. Universidad de los Andes y Parques Nacionales Cómo Vamos.

Traducción



Artista invitado

Juan Fernando Sánchez Suárez

De la serie *No lugares* (detalle)

Técnica mixta, papel impreso, lapiceros
de tinta y colores

Dimensiones variables

1995



Movilizándose por la paz. Influencia de la sociedad civil en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (2010-2021)*

Cécile Mouly (Francia)**

Esperanza Hernández Delgado (Colombia)***

Traductora: Juanita Mogollón Giraldo (Colombia)****

Resumen

Este artículo analiza cómo diferentes actores de la sociedad civil en Colombia utilizaron la resistencia civil para influir en el proceso de paz entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) entre 2010 y 2021, contribuyendo así a una agenda de investigación reciente sobre resistencia civil y procesos de paz. A partir de entrevistas y análisis documentales, examinamos cómo diversos actores sociales emplearon tácticas no violentas para: i) llevar a las partes a la mesa de negociaciones, ii) abrirse un espacio para participar en el proceso e influir en él, iii) presionar a las partes para que tomen medidas para aliviar el sufrimiento de los civiles, iv) ayudar a las partes a superar los obstáculos en la mesa de negociaciones y v) impulsar la reanudación de las conversaciones de paz tras su suspensión en 2019. Observamos que, aunque las negociaciones de paz no llegaron a una conclusión satisfactoria en ese momento, el movimiento por la paz ayudó a generar un entorno propicio para que se llevaran a cabo esas negociaciones y respaldó los esfuerzos de las partes por lograr la paz. Estos hallazgos sugieren una teoría del cambio que se aleja de la teoría del poder de Gene Sharp, que subyace en la mayoría de los estudios de resistencia civil, para los movimientos por la paz. En efecto, nuestros datos muestran que las

[327]

* Traducción del artículo Mouly, Cécile & Hernández Delgado, Esperanza. (2024). Mobilizing for Peace: Civil Society's Influence on the Peace Process between the Colombian Government and the National Liberation Army (ELN) (2010-2021). *Peace and Conflict Studies*, 31 (1), Article 4. <https://nsuworks.nova.edu/pcs/vol31/iss1/4> Nos gustaría agradecer a Flacso Ecuador por financiar esta investigación y a Julián Arévalo por sus comentarios útiles sobre nuestro borrador.

** Magíster en Estudios Diplomáticos e Internacionales. Doctora en Estudios Internacionales. Profesora investigadora y coordinadora del grupo de investigación en Paz y Conflicto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Ecuador). Correo electrónico: camouly@flacso.edu.ec - [Orcid: 0000-0002-0499-8213](https://orcid.org/0000-0002-0499-8213) - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=HHFGLHMAAAAJ>

*** Magíster en Estudios Políticos. Doctora en Paz, Conflictos y Democracia. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias de la Educación y coordinadora del Laboratorio de Paz, Universidad de La Salle, Colombia. Correo electrónico: eehernandez@unisalle.edu.co - [Orcid: 0000-0001-9816-4086](https://orcid.org/0000-0001-9816-4086) - Google Scholar: https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=l_wb4VgAAAAJ

**** Abogada. Especialista en Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario. Correo electrónico: juanitamgiraldo@gmail.com

campañas noviolentas por la paz contribuyen a los procesos de paz, principalmente, al influir en la sociedad en general, en lugar de directamente en las partes.

Palabras clave

Proceso de Paz; Negociaciones de Paz; Sociedad Civil; Resistencia Civil; Ejército de Liberación Nacional (ELN); Colombia.

Cómo citar este artículo

Mouly, Cécile y Hernández Delgado, Esperanza. (2025). Movilizándose por la paz. Influencia de la sociedad civil en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (2010-2021) (traductora Mogollón Giraldo, Juanita). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 73, pp. 327-356. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n73a13>

Mobilizing for Peace: Civil Society's Influence on the Peace Process between the Colombian Government and the National Liberation Army (ELN) (2010-2021)

Abstract

This article analyzes how different civil society actors in Colombia used civil resistance to influence the peace process between the government and the National Liberation Army (ELN) between 2010 and 2021, thereby contributing to a recent research agenda on civil resistance and peace processes. Drawing on interviews and documentary analysis, we examine how social actors employed nonviolent resistance tactics to: (i) get the parties to the negotiating table, (ii) carve themselves a space to participate in the process and influence it, (iii) press the parties to take measures to alleviate civilians' suffering, (iv) help the parties overcome hurdles at the negotiating table, and (v) push for a resumption of peace talks after their suspension in 2019. We find that, although the peace negotiations did not reach a successful conclusion at the time, the pro-peace movement helped to generate a propitious environment for such negotiations to take place and backed the parties' efforts to achieve peace. These findings suggest a theory of change that departs from Gene Sharp's theory of power -which underlies most civil resistance studies- for pro-peace movements. Our data indeed show that pro-peace civil resistance campaigns contribute to peace processes mainly by influencing society at large, rather than the parties directly.

Keywords

Peace Process; Peace Negotiations; Civil Society; Civil Resistance; National Liberation Army (ELN); Colombia.

Introducción

La mayor parte de la literatura sobre resistencia civil hasta la fecha ha tratado de documentar las campañas no violentas y analizar sus resultados. Los objetivos de este tipo de campañas se han dividido en dos grandes categorías: i) objetivos maximalistas, como cambios de régimen o liberación nacional, y ii) objetivos minimalistas, como cambios en las políticas sobre explotación de recursos naturales o reducción de la violencia de género, entre muchos otros. Parte de la literatura se ha centrado en la resistencia civil en el contexto de los conflictos armados, examinando principalmente cómo dicha resistencia tiene como objetivo reducir la violencia armada y las diferentes formas de violencia estructural —por ejemplo, para obtener el reconocimiento de los derechos de las minorías excluidas o de las mayorías dominadas (Hallward, Masullo y Mouly, 2017; Hernández y Roa, 2019; Kaplan, 2017)—. Los académicos sólo recientemente han comenzado a investigar la resistencia civil en el contexto de los procesos de paz y se esfuerzan por comprender cómo esta forma de lucha puede influir en dichos procesos (Abbs, 2021; Dudouet, 2021).

Este artículo contribuye a esta reciente agenda de investigación. En él examinamos cómo diferentes actores sociales en Colombia utilizaron la resistencia civil para generar un ambiente propicio para el proceso de paz entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de 2010 a 2021, e influir en las negociaciones. También discutimos cómo estos actores combinaron tácticas de resistencia civil con las convencionales, como el diálogo con las partes y la participación en audiencias públicas organizadas como parte del proceso de paz, y cómo otras campañas clave de resistencia civil afectaron el proceso. Con base en un enfoque cualitativo predominantemente inductivo, argumentamos que las campañas a favor de la paz y algunas otras campañas de resistencia civil en Colombia tuvieron una influencia indirecta en el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN al ejercer presión social a favor de un acuerdo negociado. También afirmamos que, si bien algunas campañas pueden haber impulsado al ELN a realizar ciertos gestos, ninguna, salvo quizás la campaña de 2021 contra la reforma tributaria propuesta, ejerció suficiente presión sobre el Gobierno para una resolución pacífica de este conflicto armado. No obstante, en general, las campañas a favor de la paz fueron útiles para apoyar los esfuerzos de las partes por avanzar hacia una solución negociada, especialmente cuando sus posturas se debilitaron, como cuando el Gobierno perdió el referéndum de 2016 o después de que el ELN perpetró actos reprobables.

[329]

Nuestro análisis se basa en fuentes primarias y secundarias, incluyendo i) más de sesenta entrevistas semiestructuradas con diversos actores relacionados con el proceso de paz, tanto en los ámbitos nacional como regional; ii) documentos oficiales —declaraciones, vídeos, entre otros— de las dos delegaciones negociadoras; iii) informes de organizaciones clave sobre el proceso de paz; iv) artículos periodísticos; v) otros documentos relevantes; y vi) grabaciones escritas y audiovisuales de eventos públicos relacionados con el proceso de paz.

Aunque desde 1955 se han llevado a cabo campañas masivas de resistencia civil en una quinta parte de las situaciones de conflicto armado interno, la literatura sobre la resistencia noviolenta y los procesos de paz sigue siendo embrionaria (Abbs, 2021). En particular, no encontramos ningún estudio sobre la relación entre la resistencia civil y el proceso de paz 2012-2019 entre el Gobierno colombiano y el ELN, a pesar de ser un caso significativo, dada la importancia de la participación de la sociedad en este proceso. Diversos actores de la sociedad civil aprovecharon el hecho de que la participación de la sociedad era el primer punto de la agenda de negociación para tratar de incidir en este proceso de manera más significativa que en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), donde la participación de la sociedad civil fue notable pero restringida a ciertos espacios, los cuales muchos líderes sociales consideraron insuficientes (Mouly, 2023; Mouly y Hernández, 2020; 2022).

Después de ofrecer un breve contexto del proceso de paz y un panorama general de los estudios sobre la resistencia civil y los procesos de paz realizados hasta el momento, analizamos las tácticas de resistencia civil empleadas por ciertos sectores de la sociedad civil, en combinación con tácticas convencionales, para ejercer presión sobre las partes en diferentes momentos del proceso de paz, desde antes de su inicio hasta después de su suspensión en enero de 2019.

Contexto

Varios actores de la sociedad civil en Colombia han abogado durante mucho tiempo por las conversaciones de paz con la guerrilla, pero se sintieron particularmente empoderados durante la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2018) que hizo de las negociaciones de paz con los grupos insurgentes una prioridad de su gobierno. Durante el gobierno de

Santos el movimiento por la paz buscó inicialmente promover negociaciones tanto con las FARC-EP como con el ELN. El Gobierno y el ELN iniciaron conversaciones exploratorias en 2012, pero sólo firmaron un acuerdo marco para iniciar negociaciones de paz formales en marzo de 2016 (Gobierno de Colombia y ELN, 2016). Se tardó casi otro año en iniciar conversaciones formales debido a discrepancias entre las partes (Mouly y Hernández, 2020). Durante ese tiempo, y especialmente entre 2015 y 2017, ciertos sectores de la sociedad civil se agruparon en tres grandes coaliciones: Paz Completa, Mesa Social para la Paz y la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz (Redprodepaz) —que inicialmente se unió a Paz Completa, pero luego actuó de manera autónoma—, las cuales desempeñaron un papel activo en presionar a las partes para que se sentaran a la mesa de negociaciones.

Tras el inicio de las negociaciones formales en febrero de 2017, estos actores de la sociedad civil se mantuvieron activos, supervisando las conversaciones y presionando para lograr un alto al fuego bilateral y medidas humanitarias para aliviar el sufrimiento de la población civil en las zonas afectadas por la guerra. Luego de algunos avances notables, como un cese al fuego bilateral sin precedentes entre octubre de 2017 y enero de 2018, y audiencias públicas en octubre y noviembre de 2017 para definir mecanismos de participación pública en el proceso de paz, las conversaciones se estancaron durante dos meses entre enero y marzo de 2018 debido a varios ataques del ELN. Durante este periodo, los actores de la sociedad civil se movilizaron para pedir la reanudación de las conversaciones de paz y se ofrecieron a mediar entre las partes. Finalmente, lograron presionar a las partes para que reanudaran las conversaciones en marzo de 2018. Sin embargo, sólo dos meses después la mesa de negociaciones se vio obligada a trasladarse a La Habana tras la decisión del Gobierno ecuatoriano de dejar de ser sede de las negociaciones. En agosto de 2018 las conversaciones se estancaron cuando Santos dejó el cargo y fue reemplazado por el presidente Iván Duque (2018-2022), un fuerte crítico de los esfuerzos de paz de su predecesor. El proceso de paz finalmente colapsó en enero de 2019 después de que el ELN atacara la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá (Mouly y Hernández, 2020).

Los esfuerzos de la sociedad civil para impulsar el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN tuvieron lugar en un contexto de significativa polarización y desacuerdo en torno a la solución del conflicto armado

[331]

interno (Rettberg y Quiroga, 2017). Mientras que algunos actores sociales y políticos presionaron por una solución negociada al conflicto, otros pidieron más acciones militares para derrotar a los grupos armados restantes, incluido el ELN. Algunos de los más inclinados hacia una solución política trataron de participar en las negociaciones de paz e influir en ellas. Este activismo ocurrió antes, durante y después de las negociaciones de paz formales de 2017-2019. También coincidió con los esfuerzos a favor del proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, y la implementación del Acuerdo de paz de 2016, así como con diversas movilizaciones sociales, como los paros agrarios. Además, se caracterizó por un amplio repertorio de acciones de resistencia civil como manifestaciones, caravanas, los denominados «twitteratones» y protestas creativas, combinadas con acciones convencionales para facilitar la transformación pacífica del conflicto armado y abrir espacios para que diferentes actores sociales pudieran expresar sus demandas.

Nuestro estudio dentro de la literatura sobre resistencia civil y procesos de paz

[332]

Este estudio de la movilización de la sociedad civil a favor de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN en el periodo 2010 a 2021 ofrece insumos valiosos sobre el papel de los movimientos sociales en los procesos de paz, tanto en el ámbito académico como práctico. En el ámbito académico se ha comenzado a investigar recientemente el nexo entre resistencia civil y procesos de paz, y aún se sabe poco sobre cómo la resistencia civil incide en dichos procesos (Abbs, 2021; Dudouet, 2021). Entre estas investigaciones, Desirée Nilsson e Isak Svensson (2023) examinaron las movilizaciones masivas de la sociedad civil durante los procesos de paz en su estudio de todas las negociaciones de paz que tuvieron lugar en situaciones de conflicto armado intraestatal en África y las Américas entre 1989 y 2018. Descubrieron que tales movilizaciones aumentaban la probabilidad de lograr un acuerdo de paz al fomentar una mayor inclusión de la sociedad civil en la mesa de negociaciones. Del mismo modo, Luke Abbs (2021) realizó un estudio cuantitativo de numerosos procesos de paz, demostrando que la resistencia noviolenta puede mejorar las perspectivas de transformación pacífica de los conflictos armados internos al desafiar al Estado, abrir el espacio político y empoderar a los actores de la sociedad civil. Estos hallazgos respaldan los de Bahar Leventoglu y Nils Metternich (2018), que encontraron que es

más probable que un Gobierno negocie con un grupo insurgente cuando ocurren protestas masivas contra el Gobierno.

Además, Véronique Dudouet (2015; 2017; 2021) ha explorado la relación entre la resistencia civil y los procesos de paz en varias publicaciones, incluido un informe de 2021 que sintetiza sus principales argumentos. Al igual que Amy Finnegan y Susan Hackley (2008) y Anthony Wanis-St. John y Noah Rosen (2017), Dudouet argumenta que la resistencia civil puede ayudar a reequilibrar las relaciones de poder entre las partes, facilitando así el diálogo. Algunos estudios de caso respaldan estos hallazgos. Por ejemplo, los estudios de Subindra Bogati y Ches Thurber (2021) y D. B. Subedi y Prakash Bhattarai (2017) revelan cómo la resistencia civil contribuyó a poner fin a la guerra civil en Nepal, mientras que Janel B. Galvanek y James Suah Shilue (2021) hacen afirmaciones similares con respecto a Liberia.

Dicho esto, muchos de estos estudios se centran en protestas masivas que representan una visión limitada de las luchas no violentas. Estas luchas pueden librarse utilizando una amplia gama de métodos, incluida la no cooperación y el establecimiento de instituciones alternativas autónomas (Beer, 2021; Sharp, 1973b). Además, estudios como el de Abbs (2021) sólo dan cuenta de campañas de resistencia civil con objetivos maximalistas, mientras que en casos como el nuestro las campañas de resistencia civil tenían objetivos minimalistas que iban desde solicitar el inicio de las conversaciones de paz hasta abogar por una reanudación de las negociaciones durante su estancamiento o la exigencia de reformas socioeconómicas y políticas. Una excepción es el reciente estudio de Dudouet (2021), el cual distingue tres tipos de campañas de resistencia civil que tienen diferentes impactos en los procesos de paz: i) campañas a favor de la paz, ii) campañas a favor del cambio con objetivos minimalistas —por ejemplo, reformas socioeconómicas— y iii) campañas a favor del cambio con objetivos maximalistas —por ejemplo, cambio de régimen—.

En este estudio exploratorio examinamos principalmente las campañas de resistencia civil a favor de la paz, especialmente aquellas que abogan por una solución negociada al conflicto, y en menor medida las campañas a favor del cambio con objetivos minimalistas, las cuales fueron las más relevantes durante nuestro periodo de observación (2010-

[333]

2021) en Colombia. Reconocemos que durante este periodo ocurrieron algunas campañas de resistencia civil contra el Acuerdo de paz de 2016, en particular, en torno al referéndum destinado a ratificarlo, y pueden haber influido en el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN. Si bien esto puede constituir una limitación de nuestro estudio, creemos que no invalida nuestro argumento principal. En general, nuestra investigación contribuye a los debates actuales sobre la resistencia civil y los procesos de paz al examinar cómo acciones de resistencia no violenta con objetivos distintos, tanto a favor de la paz como del cambio, incidieron en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN entre 2010 y 2021, y al concluir con algunas hipótesis al respecto.

Resistencia civil y proceso de paz entre el Gobierno y el ELN, 2012-2019

Con base en nuestros datos empíricos, distinguimos cinco objetivos principales de las campañas de resistencia civil en apoyo al proceso de paz entre el Gobierno y el ELN. En primer lugar, examinamos las acciones de diversos actores sociales encaminadas a llevar a las partes a la mesa de negociaciones. En segundo lugar, analizamos los esfuerzos de ciertos sectores de la sociedad civil por crear un espacio de participación en el proceso e incidir en él. En tercer lugar, discutimos los intentos de estos sectores de presionar a las partes para que acuerden medidas que alivien el sufrimiento de la población civil en los territorios afectados por la guerra. En cuarto lugar, analizamos los esfuerzos de estos sectores para alentar a las partes a permanecer en la mesa de negociación y a superar los escollos. Por último, consideramos las iniciativas de la sociedad civil destinadas a impulsar la reanudación de las conversaciones de paz tras su suspensión en enero de 2019. Paralelamente, examinamos cómo influyeron en él otras campañas significativas de resistencia civil que no estaban directamente vinculadas al proceso de paz.

Acciones de la sociedad civil para presionar a las partes para que inicien conversaciones de paz

Al igual que Mauricio García Durán (2006) en el contexto de Colombia, Dudouet (2021) afirma que «la movilización por la paz tiende a alcanzar su punto álgido ya sea como reacción a episodios violentos [...] o cuando las oportunidades para la paz parecen más tangibles» (p.

[334]

7). En este caso, las primeras acciones de resistencia civil a favor de la paz surgieron en relación a esta última situación, específicamente cuando el presidente Santos asumió el cargo y priorizó la paz como uno de sus principales objetivos. En ese momento, la sociedad civil estaba dividida y tenía visiones divergentes sobre la posibilidad de negociaciones de paz con la guerrilla. Un grupo de organizaciones cercanas al Gobierno no estaban interesadas en esta posibilidad o creían que los guerrilleros simplemente debían dejar las armas. Un segundo grupo, relacionado con la Iglesia, apoyaba la idea de un proceso de paz. Un tercer grupo, más numeroso, compuesto por organizaciones de derechos humanos y algunas organizaciones ideológicamente cercanas al ELN, condicionó un proceso de paz a que produjera transformaciones estructurales clave. Mientras que algunos en este tercer grupo mantuvieron posiciones radicales que insistían en la necesidad de cambios sociales significativos, muchos comenzaron a abogar por un proceso de paz a partir de 2012, reconociendo que las negociaciones con la guerrilla presentaban una oportunidad para que sus demandas fueran escuchadas. En consecuencia, en 2013 el Congreso de los Pueblos, una red de organizaciones de la sociedad civil de tendencia de izquierda creada en 2010 y parte de este tercer grupo, organizó una gran convención por la paz en Bogotá que reunió a aproximadamente 20 000 participantes (E24, comunicación personal, septiembre, 2021; E38, comunicación personal, octubre, 2021; E41, comunicación personal, octubre, 2021; Tobón, 2012).

[335]

En 2013 varios grupos sociales, entre ellos campesinos, indígenas y colombianos afrodescendientes, se unieron para organizar un paro agrario, una campaña masiva a favor del cambio que por primera vez reunió a personas de zonas rurales y urbanas. Curiosamente, esta campaña a favor del cambio no sólo reclamó nuevas políticas de desarrollo rural, sino que también respaldó algunas demandas de los grupos a favor de la paz, como el pedido de alcanzar la paz para permitir a la gente ejercer su derecho a la participación en espacios públicos sin arriesgar sus vidas (E38, comunicación personal, septiembre, 2021; E41, comunicación personal, octubre, 2021; E31, comunicación personal, enero, 2022). Como señala Dudouet (2021), los movimientos a favor del cambio a menudo aprovechan los procesos de paz como la oportunidad más tangible para transmitir sus demandas y abogar por ciertas reformas. Este fue efectivamente el caso aquí, ya que en ese entonces el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, junto con un posible futuro proceso de paz con el ELN, representó una oportunidad

significativa para generar cambios en las políticas de desarrollo rural. A este primer paro agrario le siguió otro en 2014.

La primera coalición de apoyo a los diálogos de paz entre el Gobierno y el ELN, liderada por la Iglesia menonita y organizaciones de mujeres, e integrada por organizaciones de la sociedad civil del segundo grupo, surgió a principios de 2015: Paz Completa. A finales de 2015, sobre la base de años de trabajo de base de la Iglesia menonita en Arauca —un bastión del ELN— para impulsar negociaciones de paz desde abajo hacia arriba, Paz Completa organizó una caravana por la paz desde Bogotá hasta Arauca. Más de una treintena de participantes de diversos sectores sociales y cinco periodistas viajaron en bus hasta el municipio de Tame, Arauca, como parte de la caravana, la cual tuvo una amplia cobertura, especialmente en las redes sociales. El ELN saludó la iniciativa en un comunicado en el que afirmó: «Bienvenida la paz completa». A su llegada, los miembros de la caravana participaron en el cuarto foro internacional convocado por la Iglesia menonita titulado «Horizontes para la paz y la reconciliación», junto a muchos líderes locales, incluyendo a miembros de las comisiones de paz y reconciliación de base establecidas en todos los municipios del departamento como parte del programa «Puentes de paz» de la Iglesia menonita (Hernández, 2015). Los participantes también marcharon con antorchas por las calles de Tame para demostrar las aspiraciones de paz de los habitantes de Arauca. Como resultado de la caravana, aproximadamente sesenta organizaciones se sumaron a la campaña por una paz completa, incluyendo muchas organizaciones de mujeres (Negrete, 2015, diciembre 15; Por una Paz Completa, 2015, diciembre 15; E24, comunicación personal, septiembre, 2021; E12, comunicación personal, octubre, 2021).

La segunda coalición en apoyo a los diálogos de paz entre el Gobierno y el ELN surgió de la desilusión de muchos miembros del tercer grupo de la sociedad civil con respecto al proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP. Consideraron que en el proceso en mención se excluyeron temas clave, como el modelo económico, que esperaban que se discutiera y la metodología para la participación ciudadana limitó su capacidad para influir en las discusiones en la mesa de negociaciones.¹ En consecuencia, comenzaron a abogar por un proceso de paz entre

¹ Una lideresa de la sociedad civil, por ejemplo, relató la frustración que ella y otros representantes de la sociedad civil sintieron cuando fueron a La Habana, pero nadie de los equipos negociadores aceptó reunirse con ellos (E41, comunicación personal, octubre, 2021).

el Gobierno y el ELN que potencialmente podría permitirles abordar temas importantes y ejercer una mayor influencia en las negociaciones, conformando finalmente la coalición Mesa Social para la Paz (E12, comunicación personal, octubre, 2021; E24, comunicación personal, junio 2019; septiembre, 2021; E38, comunicación personal, septiembre, 2021; E41, comunicación personal, octubre, 2021). La Mesa Social para la Paz convocó a miles de participantes durante su lanzamiento en Bogotá y otras regiones, incluyendo a miembros del Congreso de los Pueblos y diversas organizaciones de derechos humanos destacadas, como MINGA, en noviembre de 2015 (Mesa Social para la Paz, 2015, octubre 28; El Espectador, 2015, noviembre 5; E24, comunicación personal, septiembre, 2021; Mesa Social para la Paz, 2 de noviembre de 2015).

En 2015-2016, antes del inicio de las negociaciones formales de paz entre el Gobierno y el ELN, Paz Completa buscó colocar el concepto de «paz completa» en la agenda, particularmente, a través del activismo digital mediante el uso de los *hashtags* #PorUnaPazCompleta y #PazCompleta. Difundió cartas de apoyo a los diálogos de paz a través de las redes sociales y lanzó la campaña #YoApoyo para fomentar un entorno más favorable para el proceso de paz. Del mismo modo, la campaña digital #QueSeSienten se volvió viral, ya que muchas personas grabaron videos de sí mismas sentadas para alentar a las partes del conflicto a entablar un diálogo, convirtiéndose en una tendencia nacional (E24, comunicación personal, septiembre, 2021; E12, comunicación personal, octubre, 2021; E41, comunicación personal, octubre, 2021).² Paz Completa también tomó fotografías de figuras públicas clave con banderas blancas o carteles que decían «Falta la paz completa» y difundió estas imágenes en las redes sociales.³

[337]

Esta campaña por una «paz completa» resultó efectiva, ya que el presidente Santos hizo referencia a la necesidad de lograr una «paz completa» en varias declaraciones, lo que indica cómo el concepto ganó fuerza entre los tomadores de decisiones de alto nivel (Guerra, 2020, p. 220; Mouly, 2023). Además, en una entrevista de 2014, el comandante en jefe del ELN declaró que su organización estaba atenta a los muchos colombianos que pedían la paz (Venceremos, 2014, noviembre 2). Un líder de la sociedad

² Véanse algunos videos de figuras clave que participaron en la campaña en <https://www.youtube.com/hashtag/quesesienten>

³ Véase, por ejemplo, la página de Facebook de Paz Completa <https://www.facebook.com/porunapazcompleta>

civil señaló que esta movilización social por una «paz completa» y por la participación en las negociaciones de paz llevó al ELN a volver a priorizar la construcción de poder popular a través de la participación pública después de años de enfatizar la acción militar, como lo demuestran las declaraciones del ELN luego de su convención de 2015 (E38, comunicación personal, septiembre, 2021). En este contexto de presión desde la sociedad civil, el Gobierno comenzó a reconocer públicamente su participación en diálogos exploratorios con el ELN. El grupo guerrillero lo confirmó posteriormente y afirmó que la participación pública sería un foco central de las negociaciones de paz (E24, comunicación personal, septiembre, 2021; Szalkowicz, 2015, enero 20).

El 30 de marzo de 2016 el Gobierno y el ELN anunciaron que habían llegado a un acuerdo sobre la agenda de negociaciones de paz que llevaría a la apertura de conversaciones oficiales (Gobierno de Colombia y ELN, 2016). Este anuncio empoderó a muchos grupos de la sociedad civil que creyeron que el punto 1 de la agenda, «Participación de la sociedad en la construcción de la paz», abriría un espacio para participar en el proceso de paz y expresar sus demandas (E24, comunicación personal, septiembre, 2021; E41, comunicación personal, octubre, 2021). En junio y julio de 2016 tuvo lugar otro paro agrario de 45 días. Si bien se centró en cuestionar las políticas de desarrollo rural del Gobierno, también criticó los impactos negativos de las políticas minero-energéticas del Gobierno —uno de los temas clave que se discutirían en futuras negociaciones entre el Gobierno y el ELN— y dinamizó los movimientos a favor del cambio y la paz, en particular, la Mesa Social para la Paz (Tobón, 2016; E41, comunicación personal, octubre, 2021).

Cinco meses después, en agosto de 2016, cuando el Gobierno y las FARC-EP anunciaron que habían llegado a un acuerdo de paz definitivo, Paz Completa instó al Gobierno y al ELN a iniciar conversaciones oficiales de paz. En septiembre, la coalición envió una carta al papa, al secretario general de la ONU y a los Estados garantes solicitando su ayuda para facilitar el inicio de las negociaciones de paz, como se había anunciado en marzo (Por una Paz Completa, 2016, septiembre 13). En octubre, la pérdida del plebiscito para respaldar el acuerdo de paz de 2016 desencadenó movilizaciones masivas a favor de la paz, especialmente entre los jóvenes. Además, la suspensión de la esperada inauguración de los diálogos de paz con el ELN tres semanas después, debido a una polémica

[338]

sobre el supuesto compromiso de la guerrilla de liberar al diputado Odín Sánchez, impulsó acciones de resistencia civil que pedían un pronto inicio de las conversaciones, como sentadas y marchas, utilizando *hashtags* como #DialogoYa y #ElDialogoEsLaRuta (E24, comunicación personal, septiembre, 2021; E12, E41, comunicación personal, octubre, 2021). Estas acciones del movimiento por la paz proporcionaron un apoyo muy necesario a las políticas de paz del Gobierno que se habían visto debilitadas por la pérdida del plebiscito. Después de que nuevas rondas de conversaciones entre el ELN y el Gobierno resultaron en la liberación de Sánchez, las partes finalmente comenzaron las negociaciones públicas en febrero de 2017.

Acciones de la sociedad civil para influir en el resultado de las negociaciones de paz

Los grupos de la sociedad civil comenzaron a movilizarse para tener voz en las futuras negociaciones de paz, incluso antes del inicio de las conversaciones formales. En noviembre de 2016, por ejemplo, aproximadamente ochocientas organizaciones sociales emitieron una declaración pública en la que expresaban su disposición a participar en el proceso de paz (Mesa Social para la Paz, 2016, noviembre 9; E24, comunicación personal, septiembre, 2021). Cuando las negociaciones de paz comenzaron formalmente, estos grupos intensificaron sus esfuerzos para asegurarse un espacio de participación e influencia en las negociaciones. Una campaña significativa en este sentido fue la movilización por parte de Paz Completa con los *hashtags* #LaParticipaciónTambiénEsConmigo y #YoTambiénParticipo en las redes sociales, la cual se convirtió en tendencia nacional.⁴ Esta campaña tuvo como objetivo generar un clima favorable para la participación de la sociedad en esta etapa del proceso de paz y demostrar el fuerte interés de la sociedad civil en participar.

Mientras tanto, la Mesa Social para la Paz lanzó activamente la campaña #ParticiparEsPaz, a través de movilizaciones masivas y redes sociales.⁵ Además de estas campañas, algunos grupos de la sociedad civil organizaron diálogos multisectoriales y asambleas locales para proponer ideas sobre el diseño y el contenido de las negociaciones de paz. Varias

[339]

⁴ Véase, por ejemplo, la página de Facebook de Paz Completa <https://www.facebook.com/porunapazcompleta>

⁵ Véanse, por ejemplo, la página de Facebook de Mesa Social para la Paz <https://www.facebook.com/MesaSocialParaLaPaz> o el video de Mesa Social para la Paz (19 de enero de 2017).

organizaciones viajaron a Quito para interactuar con el Gobierno y las delegaciones del ELN, y presionar por sus intereses específicos, incluidos temas humanitarios, reformas sociales y derechos de las mujeres. Mesa Social para la Paz, Paz Completa y Redprodepaz presentaron propuestas para el diseño de la participación de la sociedad en las negociaciones. En particular, la Mesa Social para la Paz organizó cien eventos —reuniones, pinturas, obras de teatro, entre otros— en toda Colombia en febrero de 2017 con el fin de recopilar insumos para la propuesta que presentaría a la mesa de negociación (Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz, 2017, febrero 1; Por una Paz Completa, Congreso Nacional de los Pueblos y Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz, 2016, octubre 10; E41, comunicación personal, octubre, 2021; El Espectador, 2016, octubre 11; 2017, diciembre 2). Posteriormente, en octubre y noviembre, más de doscientos representantes de diversos grupos sociales participaron en audiencias públicas consultivas organizadas por el Gobierno y delegaciones del ELN cerca de Bogotá para expresar sus puntos de vista sobre i) cómo deseaban participar en el proceso y ii) qué temas debían discutirse como parte del punto 1 de la agenda para brindar insumos a la mesa de negociación (Celis, 2019; Ramírez, 2018, septiembre 11; Restrepo, 2020). Esto incluyó a las tres coaliciones —Paz Completa, Mesa Social para la Paz y Redprodepaz—, las cuales publicaron una carta abierta a las partes en la que detallaban los requisitos para la participación pública en el proceso (Redprodepaz, Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz, y Por una Paz Completa, 2017, octubre 31). Incluso cuando los equipos negociadores se trasladaron a La Habana en abril de 2018, varias organizaciones continuaron visitándolos para expresar sus preocupaciones (Mouly, 2023).

Las organizaciones de la sociedad civil plantearon principalmente tres tipos de propuestas a las partes: i) sobre la metodología para la participación de la sociedad en el proceso de paz, ii) sobre los temas sustantivos de la agenda, incluyendo temas humanitarios y de desarrollo, y iii) sobre temas transversales como el género (E24, comunicación personal, septiembre, 2021; PNUD, 2017). Aunque las negociaciones finalmente se estancaron antes de que se pudiera evaluar plenamente la influencia de estas propuestas, los miembros de las dos delegaciones aseguraron que habían considerado las propuestas de la sociedad civil para construir un modelo viable de participación de la sociedad en las conversaciones de paz (Mouly, 2023). Sin embargo, algunos entrevistados de la sociedad civil afirmaron que las organizaciones más cercanas a las partes tenían mayor influencia en

las discusiones en la mesa de negociaciones (E12, comunicación personal, febrero, 2019).

Acciones de la sociedad civil para presionar a las partes a que tomen medidas para aliviar el sufrimiento de los civiles

Algunas de las principales campañas de resistencia civil relacionadas con el proceso de paz tuvieron como objetivo presionar a las partes para que adoptaran medidas destinadas a aliviar el sufrimiento de la población civil, como el desminado, la liberación de rehenes y la cesación de hostilidades en zonas pobladas. Estas acciones comenzaron antes de las conversaciones de paz y continuaron después de su suspensión, adquiriendo protagonismo durante las negociaciones oficiales, ya que diversos grupos de la sociedad civil aprovecharon la discusión del punto 5f de la agenda, relacionado con cuestiones humanitarias. También ocurrieron en respuesta a un empeoramiento del conflicto armado en ciertas regiones, como el Chocó y el Catatumbo, lo que coincide con los hallazgos de Dudouet (2021) y García Durán (2006), que sugieren que las personas tienden a movilizarse por la paz como reacción al aumento de la violencia.

[341]

Tanto Paz Completa como Mesa Social para la Paz comenzaron a presionar por un cese al fuego bilateral para aliviar el sufrimiento de la población civil antes de las conversaciones de paz oficiales y continuaron abogando por él hasta su anuncio en septiembre de 2017, justo antes de la visita del papa (Mesa Social para la Paz, 2016, noviembre 9; Por una Paz Completa, 2016, julio 13; El Espectador, 2017, enero 19; 2017, junio 30; 2017, junio 13). El cese al fuego bilateral temporal duró 101 días, de octubre de 2017 a enero de 2018. Diversas organizaciones de la sociedad civil que habían presionado para el cese al fuego establecieron un mecanismo para supervisar su aplicación. Participaron aproximadamente 75 grupos nacionales y locales, entre ellos la Mesa Social para la Paz y sus ramas locales en las zonas afectadas por la guerra. Juntos, presentaron su primer informe el 29 de noviembre de 2017, en el que reconocieron los esfuerzos de las partes y las instaron a hacer más para aliviar el sufrimiento de la población civil (Veeduría Social Humanitaria, 2017). En declaraciones públicas en octubre de 2017 y enero de 2018 la delegación del ELN acogió con beneplácito los esfuerzos de la sociedad civil para supervisar el cese al fuego y expresó su compromiso de reducir la intensidad de la violencia

armada (Delegación de Diálogos ELN, 2018, enero 30; 2017, octubre 11; Colombia Informa, 2018, enero 10).

Además, poco después del inicio de los diálogos de paz oficiales en febrero de 2017, las autoridades municipales y diversas organizaciones de la sociedad civil de Samaniego y Santacruz de Guachávez, ubicados en el departamento suroccidental de Nariño, anunciaron la reactivación del pacto de paz local que constaba de diez reglas que debían ser respetadas por los grupos armados que operaban en el territorio. Presionaron activamente para que las partes consideraran su propuesta de desminado humanitario en tres lugares en la mesa de negociaciones (Comunidades de Nariño *et al.*, 2017, febrero 26; Alcaldía de Samaniego; 28 de febrero de 2017).

Ambas delegaciones respaldaron oficialmente estas iniciativas y comenzaron a discutir la propuesta de desminado como parte del punto 5f de la agenda (Masullo, Mouly y Garrido, 2019; Mouly, 2023; Mouly y Bustos, 2021; E44, comunicación personal, diciembre, 2021). Sin embargo, a pesar de su apoyo a la propuesta, al final de la última ronda de negociaciones en agosto de 2018 no se habían logrado avances significativos en el tema (E. Herrera, E., 2021; Mouly, 2023; Restrepo, 2020). Además, el arresto y la detención temporal de algunos líderes que habían abogado activamente por esta iniciativa humanitaria en abril de 2018 los disuadió de seguir adelante con la propuesta (E44, comunicación personal, diciembre, 2022; Diario del Sur, 2018, abril 27; 2018, abril 22).

En agosto de 2017 diversas organizaciones de la sociedad civil del departamento noroccidental del Chocó impulsaron el «Acuerdo Humanitario ¡Ya! para el Chocó» en respuesta al deterioro de la situación humanitaria en ese departamento. Lo hicieron a través de un acto protocolario, varias marchas y comunicados de prensa, en los que solicitaron al Gobierno y al ELN hacer todos los esfuerzos para reducir los daños a la población civil causados por la violencia armada en el departamento y respetar la autonomía comunitaria. Algunos líderes de la sociedad civil incluso viajaron a Quito y La Habana para discutir la propuesta con los equipos negociadores (E6, comunicación personal, enero, 2019; febrero, 2022; E43, comunicación personal, octubre, 2021; E46, comunicación personal, diciembre, 2021; E51, comunicación personal, febrero, 2022; Restrepo, 2020; Rodríguez, Rosen y Masullo, 2021). Como resultado de esta presión, las delegaciones abordaron el «Acuerdo Humanitario ¡Ya! para el Chocó» tres veces como

[342]

parte del punto 5f, pero no llegaron a un acuerdo para implementarlo antes de la suspensión de las negociaciones de paz en agosto de 2018, luego de que el presidente Duque asumió el cargo (Mouly, 2023). Sin embargo, según un líder de la sociedad civil y otra fuente local, durante los diálogos de paz, el ELN atendió de alguna manera las súplicas de la población civil en el Chocó y redujo los ataques armados y el reclutamiento (E46, comunicación personal, diciembre, 2021; E51, comunicación personal, febrero, 2022).

Asimismo, justo después del anuncio de un cese al fuego bilateral en septiembre de 2017, la Mesa Social para la Paz envió una carta al papa solicitando sus buenos oficios para garantizar la protección de los activistas por la paz colombianos bajo el lema «¡Qué la paz no nos cueste la vida!» (Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz, 2017, septiembre 8). Mientras tanto, representantes de las comunidades locales del Catatumbo se comunicaron con las partes negociadoras para solicitar que los actores armados mantengan distancia de las zonas pobladas y que el ELN retirara las minas antipersonales colocadas en una escuela secundaria en Tibú. Sin embargo, a pesar de la aquiescencia de las partes, se lograron pocos avances en la práctica (E54, comunicación personal, abril, 2023).

Las organizaciones locales de la sociedad civil continuaron promoviendo algunas de estas iniciativas humanitarias tras el fin de las negociaciones de paz, aunque con un éxito limitado. Lo hicieron, por ejemplo, en el Chocó (E28, comunicación personal, enero, 2021; E46, comunicación personal, diciembre, 2021), el sur de Bolívar (E31, comunicación personal, enero, 2022; Colombia Informa, 2021, noviembre 26) y Nariño (E44, comunicación personal, diciembre, 2021).

[343]

Acciones de la sociedad civil para presionar a las partes para que permanezcan en la mesa de negociaciones

Cuando las negociaciones se estancaron en enero de 2018, tras el fin del cese al fuego y una serie de ataques del ELN en la ciudad caribeña de Barranquilla, las organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos local y nacional emprendieron diversas acciones de resistencia civil para superar el impasse, incluyendo comunicados, peticiones y el *twitteratón* #QueSiganLosDialogos. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil que habían supervisado el cese al fuego emitieron una declaración el 25 de enero de 2018 solicitando a ambas partes que regresaran a la mesa

de negociaciones, negociaran un nuevo cese al fuego con la participación activa de la sociedad civil y tomaran medidas para aliviar el sufrimiento de los civiles y proteger mejor a los líderes sociales (Veeduría Social al CFBTN, 2018, enero 25). El ELN reconoció esta iniciativa publicándola en su sitio web cuatro días después y afirmó que estaba escuchando los llamados de la sociedad civil para reducir los enfrentamientos armados (Comosoc, 2018, enero 25). Asimismo, Paz Completa lanzó la campaña #NoSeParenDeLaMesa en las redes sociales con el apoyo de numerosas organizaciones de la sociedad civil. El 29 de enero de 2018 publicaron una petición firmada por 55 grupos de la sociedad civil y numerosos líderes sociales en la que solicitaban a ambas partes reanudar las conversaciones de paz y negociar un nuevo cese al fuego (Por una Paz Completa, 2018, enero 29; Mesa Social para la Paz, 1.º de febrero de 2018).

El 1.º de febrero las tres principales coaliciones a favor del proceso de paz, junto con numerosas organizaciones sociales emitieron un comunicado al Gobierno, al ELN y a los Estados garantes en el que se declararon en un «proceso de paz permanente» y ofrecieron mediar entre las partes (Redprodepaz et al., 2018, febrero 1; Porunapaz Completa, 1.º de febrero de 2018). El mismo día la delegación del ELN acogió con beneplácito la carta y expresó su disposición a entablar un diálogo con las organizaciones firmantes, al tiempo que agradeció esfuerzos similares para dialogar con el Gobierno y los Estados garantes (Delegación de paz del ELN, 2018, febrero 1). Del mismo modo, el presidente Santos aceptó el ofrecimiento y el 7 de febrero de 2018 se llevó a cabo un encuentro entre el Gobierno y la sociedad civil (Caracol Radio, 2018, febrero 7; RCN Radio, 2018, febrero 9; El Espectador, 2018, febrero 7). Poco después, el 9 y 10 de febrero, algunos representantes de la sociedad civil se reunieron con la delegación del ELN en Quito. Durante el encuentro, las organizaciones persuadieron al ELN para que hiciera un gesto y bajara el grado de hostilidades con el Gobierno para allanar el camino para la reanudación de los diálogos de paz (Delegación de paz del ELN, 2018, febrero 12). En consecuencia, dos semanas después el ELN declaró un cese al fuego unilateral durante las elecciones de marzo, un gesto aplaudido por el presidente Santos, que afirmó que esperaba que tales acciones reanudaran las conversaciones de paz (El Nuevo Herald, 2018, febrero 26; El País, 2018, febrero 26; Suárez, 2018, marzo 12; La FM, 2018, febrero 26; Mouly, 2023; Semana, 2018, marzo 12).

[344]

Al mismo tiempo, Paz Completa organizó una serenata dedicada al Gobierno y al ELN en Bogotá, solicitando su regreso a la mesa de negociaciones. Pusieron una mesa con un mantel blanco en la plaza principal de Bogotá, la Plaza de Bolívar, e invitaron a los mariachis a tocar. La iniciativa contó con el apoyo de la Embajada de Suecia y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA). La serenata atrajo la atención de los medios de comunicación y tres días después el Gobierno y el ELN anunciaron la reanudación de las negociaciones (Contagio Radio, 2018, marzo 9; El Espectador, 2018, marzo 12; Semana, 2018, marzo 12; Suárez, 2018, marzo 12; Porunapaz Completa, 2 de abril de 2019, 18-19m). En combinación con las iniciativas de la sociedad civil para mediar entre el Gobierno y el ELN, y la declaración de cese al fuego unilateral por parte del ELN, esta iniciativa proporcionó a las partes cierto «oxígeno político» para hacer el anuncio (E12, comunicación personal, octubre, 2021).

Acciones de la sociedad civil para impulsar la reanudación de las negociaciones de paz

El colapso del proceso de paz tras el ataque del ELN a la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en Bogotá en enero de 2019 provocó una serie de reacciones de la sociedad civil, incluidas peticiones para reanudar las conversaciones de paz. Sin embargo, la suspensión indefinida del proceso de paz y el aumento de las amenazas y la persecución judicial contra líderes sociales, incluidos activistas por la paz, debilitaron gradualmente el movimiento propaz (E41, comunicación personal, octubre, 2021; E31, comunicación personal, enero, 2022; E48, comunicación personal, enero, 2022). Además, la fuerte oposición del gobierno de Duque a la continuación de las negociaciones de paz llevó a muchas organizaciones de la sociedad civil a esperar un contexto más favorable para retomar las grandes campañas a favor de la paz y buscar medios alternativos para incidir en el proceso, incluso a través de congresistas y, especialmente, de la plataforma «Defendamos la Paz». Esta plataforma, compuesta por diversos líderes de la sociedad civil y de los partidos políticos, incluidos los miembros de las tres coaliciones a favor de la paz que apoyaron activamente el proceso de paz, buscó defender la paz abogando por i) la implementación del Acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP y ii) las negociaciones de paz entre el Gobierno y los grupos armados restantes, como el ELN, para poner fin al conflicto

[345]

armado. En 2020, «Defendamos la Paz» reunía a casi 4000 personas de diversos orígenes políticos e ideológicos, tenía ramas en múltiples regiones de Colombia e incluso en el extranjero, y gozaba de una imagen pública positiva (E24, comunicación personal, enero, 2020; E27, comunicación personal, diciembre, 2019; E12, comunicación personal, octubre, 2021; E31, comunicación personal, enero, 2022; E33, comunicación personal, enero, 2022).

La plataforma emitió varios comunicados que buscaban desescalar el conflicto armado, entre ellos, uno del 4 de abril de 2019, en el que pedía al ELN que declarara un cese de hostilidades (ONIC, s. f.), y otro en abril de 2020 en el que se pedía a todos los actores armados el cese de hostilidades en el contexto de la pandemia (Defendamos la Paz, 2020, abril 17). El ELN acogió con beneplácito ambos comunicados y declaró un cese al fuego unilateral durante la Semana Santa en respuesta al primero (ELN, 2019, abril 11). «Defendamos la Paz» también organizó un evento público en abril de 2020 para entregar oficialmente los documentos del proceso de paz a la ONU para asegurar la custodia de este material hasta que se pudiera llevar a cabo un nuevo proceso de paz (Defendamos la Paz, 2020, abril 17; E24, comunicación personal, septiembre, 2021; E12, comunicación personal, octubre, 2021). Sin embargo, según un entrevistado, la campaña electoral de 2021 afectó a la plataforma «Defendamos la Paz», la cual «se parlamentarizó», lo que llevó a varias organizaciones de la sociedad civil a distanciarse de esta (E12, comunicación personal, octubre, 2021).

Si bien el ELN hizo un llamado a las organizaciones de la sociedad civil afines a movilizarse y buscar la continuación de los diálogos de paz y las reformas socioeconómicas y políticas (Herrera E., 2021, p. 142), la campaña de resistencia civil más notable durante este periodo fue contra una propuesta de reforma tributaria que surgió en abril de 2021, en gran medida, sin injerencia de los grupos armados. Aunque el ELN apoyó las protestas masivas y algunos miembros participaron desarmados, no fueron los instigadores. Los sectores más pobres de la sociedad lideraron la campaña con poca o ninguna injerencia del grupo, lo que indica que las partes en conflicto no deben monopolizar la discusión de cuestiones sustantivas en el proceso de paz, sino que deben involucrar a los actores sociales relevantes en la discusión (E12, comunicación personal, octubre, 2021; E29, comunicación personal, enero, 2022; E31, comunicación

[346]

personal, enero, 2022). Además, esta campaña evidenció el descontento generalizado entre muchos grupos sociales con respecto a las políticas económicas del Gobierno y demostró que las reformas económicas para mejorar el bienestar de la población se habían convertido en la prioridad número uno de la sociedad civil. Al hacerlo, la campaña demostró que pudo haber sido un error dejar los temas económicos fuera de la agenda de las negociaciones de paz con las FARC-EP y el ELN (E12, comunicación personal, octubre, 2021). La campaña finalmente terminó después de que sus líderes negociaran con el Gobierno, el cual acordó retirar las reformas planteadas. Si bien la influencia de esta campaña en el proceso de paz es discutible, sus demandas incluían la reanudación de los diálogos de paz con el ELN y la implementación del acuerdo de paz de 2016, y algunos afirman que tuvo un impacto en las elecciones presidenciales de 2022 (Herrera, M. A., 2022, abril 28; Vieira, 2022, mayo 23).

Conclusiones

Diversos grupos de la sociedad civil promovieron activamente el proceso de paz entre el Gobierno y el ELN entre 2010 y 2021, y buscaron incidir en él a través de un amplio repertorio de acciones. Emplearon la creatividad y fueron activos tanto en los ámbitos local como nacional. Si bien los grupos de la sociedad civil que participaron en estas acciones se empoderaron más y trataron de influir en el proceso de paz, su impacto hacia las partes fue limitado y otros factores obstaculizaron la conclusión exitosa de las conversaciones de paz iniciadas durante el gobierno de Santos. Estos factores incluyen: i) el debilitamiento de la posición del gobierno de Santos cuando inició los diálogos de paz con el ELN —especialmente, después de perder el referéndum para respaldar el Acuerdo de paz de 2016 con las FARC-EP—, ii) el escaso tiempo disponible para que el Gobierno firme un acuerdo de paz con el ELN antes de ser reemplazado por una nueva administración y iii) los obstáculos para la implementación del Acuerdo de paz de 2016, lo que aumentó la desconfianza del ELN en una solución pacífica sin suficientes garantías (Mouly, 2023; Mouly y Hernández, 2022). Estos factores, combinados con una opinión pública que se volvió cada vez más crítica de las acciones del ELN —especialmente su renuencia a abandonar el secuestro— y un contexto internacional menos favorable, fueron discutidos en otra publicación (cf. Mouly y Hernández, 2020).

[347]

Nuestros hallazgos respaldan los de autores como Abbs (2021), Dudouet (2021) y Leventoglu y Metternich (2018), proporcionando más evidencia de que para que una campaña de resistencia civil contribuya decisivamente a la firma de la paz entre un Gobierno y un grupo insurgente debe representar un desafío significativo para el Gobierno para ejercer suficiente presión sobre él, especialmente si el Gobierno no está a favor de una solución negociada. En nuestro caso, en efecto, ninguna de las acciones de resistencia civil ocurridas antes, durante y después del proceso de paz constituyeron una amenaza seria para el Estado colombiano, lo que podría explicar por qué no lograron ejercer suficiente presión sobre el Gobierno para negociar una solución pacífica al conflicto armado con el ELN. Si bien algunas acciones de resistencia civil influyeron en el Gobierno y ayudaron a superar obstáculos significativos para el proceso de paz, en particular, al proporcionar un apoyo político muy necesario para las políticas de paz tras la pérdida del plebiscito de 2016 o el fin del cese al fuego en 2018, el impacto general de las acciones de la sociedad civil en el Gobierno fue limitado, incluso durante la administración de Santos, a pesar de su voluntad de lograr una «paz completa». La única campaña de resistencia civil que constituyó un desafío significativo para el Estado fue la movilización masiva de 2021 contra una propuesta de reforma tributaria. Si bien es posible que no haya influido directamente en el proceso de paz, algunas fuentes sugieren que incidió en los resultados de las elecciones de 2022, lo que llevó a la elección de un gobierno a favor de la paz que se apresuró a reanudar las conversaciones de paz con el ELN.

[348]

Nuestros hallazgos complementan la literatura existente al sugerir una teoría del cambio que se aleja de la teoría del poder de Gene Sharp (1973a) —que subyace en la mayoría de los estudios de resistencia civil— para los movimientos a favor de la paz. Nuestros datos muestran cómo las campañas de resistencia civil a favor de la paz pueden influir en la sociedad en general y contribuir a los procesos de paz. Tales campañas pueden ayudar a reequilibrar la correlación de fuerzas entre los sectores que están a favor de los procesos de paz y los que se oponen a ellos, demostrando cómo el conflicto armado es perjudicial para muchos y la mayoría de las personas desean verlo terminado y vivir en paz. Al hacerlo, reducen el espacio para que los sabotadores o los sectores reticentes perturben los procesos de paz y apoyan los esfuerzos de las partes para negociar la paz.

Si bien la teoría del cambio prevalente en los estudios de resistencia civil explica el éxito en términos de cómo los movimientos no violentos pueden promover un cambio de comportamiento en sus oponentes socavando el poder de estos últimos, nuestros datos indican que los movimientos a favor de la paz fomentan el cambio principalmente mediante la creación de un entorno favorable para las negociaciones de paz, dejando de lado a los saboteadores y respaldando los esfuerzos de las partes para lograr la paz. En particular, este artículo revela que ese apoyo a los esfuerzos de paz de las partes es especialmente importante cuando están debilitadas, como ocurrió con el gobierno de Santos tras la pérdida del plebiscito de 2016 o con la guerrilla del ELN tras las acciones violentas ampliamente repudiadas por la sociedad. En consecuencia, el éxito de las campañas de resistencia civil a favor de la paz no debe evaluarse únicamente en términos de los resultados exitosos de las negociaciones de paz entre las partes en conflicto, sino más bien por su capacidad para promover un mayor consenso en la sociedad a favor de una salida negociada al conflicto armado e, indirectamente, su capacidad para ayudar a las partes a eludir la oposición de sus propias filas o de actores externos.

Nuestros hallazgos también revelan cómo la resistencia civil puede influir en los grupos insurgentes y presionarlos para que hagan concesiones, una dimensión frecuentemente descuidada en la literatura. En este caso, diversas acciones de resistencia civil tuvieron un impacto significativo en el ELN, obligándolo a realizar gestos como el cese de hostilidades y la liberación de rehenes. Esta influencia fue particularmente notable cuando los sectores considerados como las bases sociales del ELN participaron en estas acciones.

[349]

En la práctica, esto significa que los movimientos de resistencia civil a favor de la paz pueden proporcionar un valioso apoyo a los procesos de paz al influir en la opinión pública cuando las partes del conflicto son sensibles a esta, como se ha visto en Colombia. Además, las acciones de resistencia civil pueden empoderar a los actores sociales para que exijan su participación en las principales discusiones sobre las reformas políticas y socioeconómicas como actores clave, dando así forma a las negociaciones de paz y fomentando una mayor apropiación del proceso de paz. Mientras pocos estudios han tratado de comprender cómo la resistencia civil puede incidir en los procesos de paz, este estudio de caso arroja luz sobre algunos de los roles que puede desempeñar.

Referencias bibliográficas

1. Abbs, Luke. (2021). *The Impact of Nonviolent Resistance on Civil War Resolution*. ICNC.
2. Alcaldía de Samaniego. (28 de febrero de 2017). *Se reactiva el Pacto Local de Paz en la sub Región Abades*. Facebook. <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.730084633820856.1073741975.237363473092977&type=3>
3. Beer, Michael. (2021). *Civil Resistance Tactics in the 21st Century*. ICNC.
4. Bogati, Subindra & Thurber, Ches. (2021). *From the Hills to the Streets to the Table: Civil Resistance and Peacebuilding in Nepal*. ICNC.
5. Caracol Radio. (2018, febrero 7). Santos autoriza delegación de líderes sociales para mediar con ELN. https://caracol.com.co/radio/2018/02/07/nacional/1518025248_692228.html
6. Celis, Luis Eduardo. (2019). *Una paz sin dolientes. Diálogos Gobierno-ELN, 1982-2019*. NC Producciones.
7. Colombia Informa. (2018, enero 10). Mientras la sociedad pide nuevo cese al fuego, Santos suspende negociación de Paz. <https://www.colombiainforma.info/mientras-la-sociedad-pide-nuevo-cese-al-fuego-santos-suspende-negociacion-de-paz/>
8. Colombia Informa. (2021, noviembre 26). Comunidad se moviliza para rechazar la guerra en el sur de Bolívar. <https://www.colombiainforma.info/comunidad-se-moviliza-para-rechazar-la-guerra-en-el-sur-de-bolivar/>
9. Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz. (2017, febrero 1). 100 encuentros diversos por la participación de la paz. *Mesa Social para la Paz*. <https://mesasocialpaz.wordpress.com/2017/02/01/100-encuentros-diversos-por-la-participacion-de-la-paz/>
10. Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz. (2017, septiembre 8). ¡Qué la paz no nos cueste la vida! *Mesa Social para la Paz*. <https://mesasocialpaz.wordpress.com/2017/09/08/que-la-paz-no-nos-cueste-la-vida/>
11. Comunidades de Nariño et al. (2017, febrero 26). Declaración de Samaniego. Inédito.
12. Contagio Radio. (2018, marzo 9). Próxima semana podría iniciar quinto ciclo de conversaciones ELN-Gobierno. https://archivo.contagioradio.com/quinto_ciclo_conversaciones_eln_gobierno.html
13. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (s. f.). Defendamos La Paz demanda por tercera vez al ELN cese Unilateral al fuego. #PorUnaPazCompleta. <https://onic.org.co/sitio/comunicados-de-otros-sectores/2935-defendamos-la-paz-demanda-por-tercera-vez-al-eln-cese-unilateral-al-fuego-porunapazcompleta>
14. Defendamos la paz. (2020, abril 17). El cese al fuego y los compromisos humanitarios facilitan recuperar el proceso de paz con el ELN. *Surcos*. <https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2020/04/Cese-al-fuego-y-compromisos-humanitarios-facilitan-recuperar-proceso-de-paz-con-ELN.pdf>
15. Delegación de Diálogos Ejército de Liberación Nacional. (2018, enero 30). Bajar la intensidad es un esfuerzo bilateral. *Cenae*. https://www.cenae.org/uploads/8/2/7/0/82706952/bajar_intensidad_conflicto_esfuerzo_bilateral.pdf

16. Delegación de paz del Ejército de Liberación Nacional. (2017, octubre 11). Bienvenida la veeduría de las comunidades. *Comisión Eclesial de Justicia y Paz*. <https://www.justiciaypazcolombia.com/bienvenida-la-veeduria-de-las-comunidades/>
17. Delegación de paz del Ejército de Liberación Nacional. (2018, febrero 12). Acción permanente por la paz. <http://91.226.177.106/index.php/comunicados/delegacion-del-eln/156-accion-permanente-por-la-paz>
18. Delegación de paz del Ejército de Liberación Nacional. (2018, febrero 1). Por la participación activa de la sociedad en el proceso de paz. <http://91.226.177.106/index.php/comunicados/delegacion-del-eln/150-por-la-participacion-activa-de-la-sociedad-en-el-proceso-de-paz>
19. Diario del Sur (2018, abril 22). Testigo afirma que captura de exalcaldes es un montaje. <https://web.archive.org/web/20180424145904/https://diariodelsur.com.co/noticias/judicial/testigo-afirma-que-captura-de-exalcaldes-es-un-montaje-audio-411935>
20. Diario del Sur. (2018, abril 27). Nos tocó dormir parados, dijo el exalcalde Montufar. <http://diariodelsur.com.co/noticias/local/nos-toco-dormir-parados-dijo-el-exalcalde-montufar-413825>
21. Dudouet, Véronique (Ed.). (2015). *Civil Resistance and Conflict Transformation: Transitions from Armed to Nonviolent Struggle*. Routledge.
22. Dudouet, Véronique. (2017). Powering to Peace: Integrated Civil Resistance and Peacebuilding Strategies. *ICNC Special Report Series*, 1. https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2017/04/powering_to_peace_veronique_dudouet_icnc_special_report_series_april2017.pdf
23. Dudouet, Véronique. (2021). *From the Street to the Peace Table: Nonviolent Mobilization During Intrastate Peace Processes*. US Institute of Peace.
24. El Espectador. (2015, noviembre 5). La apuesta social para la paz. <https://www.elespectador.com/politica/la-apuesta-social-para-la-paz-article-597370/>
25. El Espectador. (2016, octubre 11). La propuesta del gran diálogo nacional. <https://www.elespectador.com/politica/la-propuesta-del-gran-dialogo-nacional-article-659748/>
26. El Espectador. (2017, diciembre 2). La propuesta de participación en la Mesa de Quito. <https://www.elespectador.com/politica/la-propuesta-de-participacion-en-la-mesa-de-quito-article-726359/>
27. El Espectador. (2017, enero 19). Piden medidas de cese al fuego con el ELN. <https://www.elespectador.com/politica/piden-medidas-de-cese-al-fuego-con-el-eln-article-675506/>
28. El Espectador. (2017, junio 13). «Hacemos un llamado al cese bilateral del fuego entre ELN y el Gobierno»: Mesa Social para la Paz. <https://www.elespectador.com/politica/hacemos-un-llamado-al-cese-bilateral-del-fuego-entre-eln-y-el-gobierno-mesa-social-para-la-paz-article-698200/>

29. El Espectador. (2017, junio 30). ELN busca el cese al fuego y hostilidades, antes de la visita del Papa. <https://www.elespectador.com/politica/eln-busca-el-cese-al-fuego-y-hostilidades-antes-de-la-visita-del-papa-article-700913/>

30. El Espectador. (2018, febrero 7). Líderes sociales median en mesa de Quito. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/lideres-sociales-median-en-mesa-de-quito-article/>

31. El Espectador. (2018, marzo 12). Diálogos de paz con el ELN se reanudan este martes, confirma el Gobierno. <https://www.elespectador.com/politica/dialogos-de-paz-con-el-eln-se-reanudan-este-martes-confirma-el-gobierno-article-743950/>

32. El Nuevo Herald. (2018, febrero 26). El ELN anuncia cese al fuego para las elecciones y propone fijar una fecha de diálogos. <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/colombia-es/article202133254.html>

33. El País. (2018, febrero 26). El ELN anuncia el cese de ataques durante las legislativas en Colombia. https://elpais.com/internacional/2018/02/26/actualidad/1519650926_967289.html

34. Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc). (2018, enero 25). Cese el fuego contra la población. <https://eln-voces.com/voces-del-pueblo/1429-cese-el-fuego-contra-la-poblacion>

35. Ejército de Liberación Nacional (ELN). (2019, abril 11). Cese al fuego en la Semana Santa. *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*. <https://www.justiciaypazcolombia.com/cese-al-fuego-en-la-semana-santa/>

36. Finnegan, Amy C. & Hackley, Susan G. (2008). Negotiation and Nonviolent Action: Interacting in the World of Conflict. *Negotiation Journal*, 24 (1), pp. 7-24. <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2007.00164.x>

37. Galvanek, Janel B. & Shilue, James Suah. (2021). *Liberia: Resisting Marginalization and Promoting Peace through Civic Advocacy*. ICNC.

38. García Durán, Mauricio. (2006). *Movimiento por la paz en Colombia 1978-2003*. Cinep.

39. Gobierno de Colombia y Ejército de Liberación Nacional (ELN). (2016). Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional. CeDeMa. https://cedema.org/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBbndRliwiZXhwIjpudWxsLCJwdXliOiJibG9iX2lkIn19-9d8b34888af65963723b5f06cd5fd9fe67decc9b/GobCol-ELN_2016-03-30.pdf

40. Guerra, Sebastián. (2020). El impacto de la negociación con las FARC en la negociación con el ELN durante el gobierno de Juan Manuel Santos: un caso de negociaciones entrecruzadas. En: Arévalo Bencardino, Julián Javier (ed.). *Negociación y cooperación. Teoría y experiencias en resolución de conflictos* (pp. 171-240). Universidad Externado de Colombia.

41. Hallward, Maia; Masullo, Juan & Mouly, Cécile. (2017). Civil Resistance in Armed Conflict: Leveraging Nonviolent Action to Navigate War, Oppose Violence

and Confront Oppression. *Journal of Peacebuilding & Development*, 12 (3), pp. 1-9. <https://doi.org/10.1080/15423166.2017.1376431>

42. Hernández Delgado, Esperanza. (2015). *Diálogos constructivos para Arauca. Puentes con poder transformador*. Iglesia Cristiana Menonita de Colombia.

43. Herrera Delgado, Esperanza. (2021). *¿Un proceso de paz inútil? Diarios de la negociación del Gobierno colombiano con el ELN 2013-2020*. Planeta.

44. Hernández Delgado, Esperanza & Roa, Claudia Patricia. (2019). Civil Resistance and Peacebuilding: The Experience of the Peasant Worker Association of the Carare River. In: Mouly, Cécile & Hernández Delgado, Esperanza. (Eds.). *Civil Resistance and Violent Conflict in Latin America. Mobilizing for Rights* (pp. 137-156). Palgrave Macmillan.

45. Herrera, Miguel Ángel. (2022, abril 28). Petro, un año después del Paro Nacional. *Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/petro-un-ano-despues-del-paro-nacional/202233/>

46. Kaplan, Oliver. (2017). *Resisting War: How Communities Protect Themselves*. Cambridge University.

47. La FM. (2018, febrero 26). ELN declara cese el fuego por elecciones en Colombia. <https://www.lafm.com.co/colombia/eln-declara-cese-el-fuego-por-elecciones-en-colombia>

48. Leventoglu, Bahar & Metternich, Nils W. (2018). Born Weak, Growing Strong: Anti-Government Protests as a Signal of Rebel Strength in the Context of Civil Wars. *American Journal of Political Science*, 62 (3), pp. 581-596. <https://doi.org/10.1111/ajps.12356>

49. Masullo, Juan; Mouly, Cécile & Garrido, María Belén. (2019). Alternative Forms of Civilian Noncooperation with Armed Groups: The Case of Samaniego, Nariño. In: Mouly, Cécile & Hernández Delgado, Esperanza (Eds.). *Civil Resistance and Violent Conflict in Latin America. Mobilizing for Rights* (pp. 111-136). Palgrave Macmillan.

50. Mesa Social para la Paz. (1.º de febrero de 2018). *Rueda de prensa, organizaciones sociales hacen un llamado al Gobierno y al ELN para continuar diálogos y solicitan reunión con cada una de las partes* [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/MesaSocialParaLaPaz/videos/1983112671950262/>

51. Mesa Social para la Paz. (19 de enero de 2017). *Bienvenida la negociación entre ELN y Gobierno Colombiano – MSPP* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=tgBY0OQmdFI&list=UULFdJVSksA3DWq0hI90hJCcg&index=18>

52. Mesa Social para la Paz. (2 de noviembre de 2015). *Llamamiento de la Mesa Social para la Paz* [Archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=riZL5SSY-bA&list=UULFdJVSksA3DWq0hI90hJCcg&index=20>

53. Mesa Social para la Paz. (2015, octubre 28). *Llamamiento a fortalecer la participación de la sociedad en los diálogos de paz*. <https://mesasocialpaz.wordpress.com/2015/10/28/llamamiento/>

54. Mesa Social para la Paz. (2016, noviembre 9). Pacto para el Gran Diálogo Nacional para la Paz de Colombia. Bogotá, 3 de noviembre. <https://mesasocialpaz.wordpress.com/2016/11/09/pacto-para-el-gran-dialogo-nacional-para-la-paz-de-colombia-bogota-3-de-noviembre-de-2016/>

55. Mouly, Cécile. (2023). La participación de la sociedad: una característica central del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el ELN. En: Mouly, Cécile y Hernández Delgado, Esperanza (eds.). *Una paz aplazada, pero urgente y necesaria: Proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (2010-2019)* (pp. 37-60). Peter Lang.

56. Mouly, Cécile & Bustos, Karen. (2021). Samaniego after the 2016 Peace Agreement: Between Hope and Fear. In: Allen, Susan; Hancock, Landon; Mitchell, Christopher & Mouly, Cécile (Eds.). *Confronting Peace. Local Peacebuilding in the Wake of a National Peace Agreement* (pp. 111-135). Palgrave Macmillan.

57. Mouly, Cécile & Hernández Delgado, Esperanza. (2022). Public Participation in Peace Negotiations between the Colombian Government and the National Liberation Army (ELN): An Opportunity to Redress Power Asymmetry and Enhance the Insurgents' Readiness. *Conflict Resolution Quarterly*, 40 (1), pp. 7-23. <https://doi.org/10.1002/crq.21355>

58. Mouly, Cécile y Hernández Delgado, Esperanza. (2020). *Logros, desafíos y lecciones del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional, 2010-2019*. CAPAZ.

59. Negrete, Esneyder. (2015, diciembre 15). La «Paz Completa». *Confidencial Noticias*. https://confidencialcolombia.com/actualidad/la-paz-completa_247401/2015/12/15/

60. Nilsson, Desirée & Svensson, Isak. (2023). Pushing the Doors Open: Nonviolent Action and Inclusion in Peace Negotiations. *Journal of Peace Research*, 60 (1), pp. 58-72. <https://doi.org/10.1177/00223433221141468>

61. Por una Paz Completa, Congreso Nacional de los Pueblos y Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz. (2016, octubre 10). Participar para decidir. <https://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2016/10/Participar-Para-Decidir-11-oct-Rueda-de-prensa.pdf>

62. Por una Paz Completa. (2015, diciembre 15). Así se vivió la Caravana «Por Una Paz Completa». https://9d594912-fc1a-4952-be42-01f81a9f4444.filesusr.com/ugd/8d1c7f_a543abdb4df64706910a6facbd5d5af0.pdf

63. Por una Paz Completa. (2016, julio 13). Se requiere urgente desescalamiento del conflicto y avanzar a cese al fuego bilateral. https://9d594912-fc1a-4952-be42-01f81a9f4444.filesusr.com/ugd/8d1c7f_31abbe9dda3e427288d64c2e4ba9fb94.pdf

64. Por una Paz Completa. (2016, septiembre 13). Colombia Quiere la Paz Completa. https://9d594912-fc1a-4952-be42a01f81a9f4444.filesusr.com/ugd/8d1c7f_e223969460904dc79e3df5ffaa8aa6ae.pdf

65. Por una Paz Completa. (2018, enero 29). #NoSeParenDeLaMesa. https://cjlibertad.org/wp-content/uploads/2018/01/29_de_enero_comunicado_No_se_paren_de_la_mesa.pdf

66. Porunapaz Completa. (1.º de febrero de 2018). *SOCIEDAD CIVIL ENVIA MENSAJE A GOB ELN* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=E-KdK78rx1s&list=UULFPjzx4G5Xh5VL4sZS_gHx7w&index=27
67. Porunapaz Completa. (2 de abril de 2019). *Documental #PazCompleta* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=5-VJK_ZK-C4&t=21s
68. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Súmate a la participación. Diálogos para la paz de Colombia Gobierno Nacional y Ejército de Liberación Nacional-ELN. Relatorías Audiencias preparatorias para escuchar propuestas ciudadanas sobre mecanismos de participación en los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla del ELN*. PNUD.
69. Ramírez, Socorro. (2018, septiembre 11). Colombia: lecciones de los diálogos por la paz con el ELN. *Nodal*. <https://www.nodal.am/2018/09/colombia-lecciones-de-los-dialogos-por-la-paz-con-el-eln-por-socorro-ramirez/>
70. RCN Radio. (2018, febrero 9). Santos autorizó viaje de sociedad civil a Quito para buscar salidas a proceso con ELN. <https://www.rcnradio.com/politica/santos-autorizo-viaje-de-sociedad-civil-quito-para-buscar-salidas-proceso-con-eln>
71. Redprodepaz et al. (2018, febrero 1). Carta Abierta: Nos declaramos en proceso de paz permanente. <https://comosoc.org/carta-abierta-nos-declaramos-en/>
72. Redprodepaz, Comité de Impulso de Mesa Social para la Paz y Por una Paz Completa. (2017, octubre 31). Carta abierta al ELN y al Gobierno Nacional. <https://humanidadvigente.net/carta-abierta-al-eln-al-gobierno-nacional/>
73. Restrepo, Juan Camilo. (2020). *Memorias de Cachapamba*. <https://drive.google.com/file/d/1RJbCQCBzD0AAxdnhqaPSQtuj5jgaXjlc/view>
74. Rettberg, Angelika y Quiroga, Daniel. (2017). Más allá de la firma. Las elecciones legislativas (2014) y locales (2015) y la implementación de la paz en Colombia. En: Botero, Felipe; García Sánchez, Miguel y Wills-Otero, Laura (eds.). *Polarización y posconflicto: las elecciones nacionales y locales en Colombia, 2014-2017* (pp. 177-207). Universidad de los Andes.
75. Rodríguez, Ana Isabel; Rosen, Noah & Masullo, Juan. (2021). Mobilizing to Counter Post-agreement Security Challenges: The Case of the “Humanitarian Accord Now” in Chocó. In: Allen, Susan; Hancock, Landon; Mitchell, Christopher & Mouly, Cécile (Eds.). *Confronting Peace. Local Peacebuilding in the Wake of a National Peace Agreement* (pp. 81-109). Palgrave Macmillan.
76. Semana. (2018, marzo 12). «El ELN cumplió con el cese al fuego»: presidente Santos. <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-negociaciones-con-la-guerrilla-del-eln/560077/>
77. Sharp, Gene. (1973a). *The Politics of Nonviolent Action, Part 1. The Methods of Nonviolent Action*. Porter Sargent.
78. Sharp, Gene. (1973b). *The Politics of Nonviolent Action, Part 2. Power and Struggle*. Porter Sargent.

79. Suárez Durán, Alberto. (2018, marzo 12). Presidente Santos anuncia que retoma los diálogos de paz con el ELN. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/santos-anuncia-que-retoma-dialogos-de-paz-con-el-eln-192960>

80. Subedi, D. B. & Bhattarai, Prakash. (2017). The April Uprising: How a Nonviolent Struggle Explains the Transformation of Armed Conflict in Nepal. *Journal of Peacebuilding & Development*, 12 (3), pp. 85-97. <https://doi.org/10.1080/15423166.2017.1372795>

81. Szalkowicz, Gerardo. (2015, enero 20). Antonio García, líder del ELN: «Ojalá fuera mañana el momento de firmar la paz». *Comisión Intereclesial de Justicia y Paz*. <https://www.justiciaypazcolombia.com/antonio-garcia-lider-del-eln-ojala-fuera-manana-el-momento-de-firmar-la-paz/>

82. Tobón, Gabriel J. (2012, noviembre 30). Leyes de restitución de tierras y de desarrollo rural en Colombia: El camino seguro a la reprimirización de la economía y a la negación de la reforma agraria. *Prensa Rural*. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article9745>

83. Tobón, Gabriel J. (2016). Colombia. Paro nacional agrario 2016 y proceso de paz - el fin de la guerra interna. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 37. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160908111417/CuadernoPLC-N37-SegEpoca.pdf>

84. Veeduría Social al CFBTN. (2018, enero 25). Es hora de actuar para que cese el fuego contra la población civil en Colombia. *Change.org*. <https://www.change.org/p/eln-paz-es-hora-de-actuar-para-que-cese-el-fuego-contra-la-poblacion-civil-en-colombia>

85. Veeduría Social Humanitaria. (2017). *Que cese el fuego contra la población civil. 1^{er} informe de situación de derechos humanos 50 días de cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional Gobierno y Ejército de Liberación Nacional ELN*. Redepaz.

86. Venceremos. (2014, noviembre 2). Colombia: la paz es posible y necesaria (Entrevista al ELN). CeDeMa. <http://www.cedema.org/ver.php?id=6561>

87. Vieira, Constanza. (2022, mayo 23). El precio de la represión al paro nacional se pagará en las elecciones del domingo en Colombia. *Público*. <https://www.publico.es/internacional/precio-represion-paro-nacional-pagara-elecciones-domingo-colombia.html>

88. Wanis-St. John, Anthony & Rosen, Noah. (2017). *Negotiating Civil Resistance*. United States Institute of Peace.

Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos contemporáneos, que ostenten rigurosidad conceptual, metodológica y calidad gramatical.

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

1. Periodos de recepción y publicación de artículos. A través de la página web. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. La publicación de cada edición se realiza el 25 de enero y el 15 de julio, respectivamente.

2. Enfoque temático. Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas
- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva, pero no limita, la publicación alrededor de los siguientes temas:

- Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas
- Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública
- Ciudadanías, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto

[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.

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.

[359]

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.

[365]